

CA1  
FN  
-1994  
F11  
copy 1

Response to Pre-Budget Consultations

---

# ***Facing Choices Together***


---

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.  
Minister of Finance

February 1994



**Canada**



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115541526>

Response to Pre-Budget Consultations

---

# ***Facing Choices Together***

---

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.  
Minister of Finance

February 1994



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada

## TABLE OF CONTENTS

<b>Preface .....</b>	<b>1</b>
Working from Partnership .....	1
An Important Beginning .....	2
<b>The consultations process .....</b>	<b>3</b>
A Two-Stage Approach .....	4
<b>Major priorities .....</b>	<b>5</b>
The Need for Vision .....	5
<b>The economy, jobs and Canadians.....</b>	<b>6</b>
A Balanced Approach .....	6
The Role of Government.....	7
The Tax Burden.....	9
Small Business is Key .....	10
Eliminate Over-Regulation, Paperwork Burden .....	11
Pursuing the 'New Economy' .....	12
Upgrading Education and Training .....	13
Interprovincial Trade Barriers .....	14
<b>Government finances and management .....</b>	<b>14</b>
Stop Surging Deficits and Debt .....	14
Improving the Tax System .....	16
Eliminate Waste, Duplication .....	18
Reduce Government Operations, Spending.....	20
<b>Reforming the social safety net .....</b>	<b>23</b>
Starting the Renewal Process .....	23
Suggestions for Budget Action .....	24
Social Security .....	25
Unemployment Insurance .....	26
Equalization .....	26
Health Care.....	27
<b>Conclusion .....</b>	<b>27</b>
<b>Annex: Policy reviews.....</b>	<b>28</b>



## PREFACE

Late last year, the federal government asked four independent institutes to help open up the budget consultation process. The result, in January 1994, was a series of four regional conferences bringing together a wide spectrum of Canadians to discuss the economic challenges and policy options confronting our country.

The theme of these conferences was "Facing Choices Together". They represent real progress in enlisting genuine public participation in the vital budget decision-making process.

Sharing in these deliberations was both an exciting and sobering experience. It drove home the deep concern felt by Canadians about joblessness and our country's economic prospects; about government debt and the heavy tax burden; and about this nation's ability to sustain the social safety net of which Canadians are fiercely, and justifiably, proud.

## Working From Partnership

We also heard of the deep love most Canadians feel for their country; their appreciation of its strengths and benefits; and their unshaken commitment to the values of fairness and mutual support. Most of all, we were struck by the underlying conviction held by so many: that, working from a real sense of partnership – between regions; between business, labour, social groups and government; between elected officials, public servants and private citizens – renewed prosperity and social security can be Canada's hallmarks in the years ahead.

From the scope of concerns and advice heard in the conferences, it was clear that the 1994 budget could be only a beginning for the extensive process of change and improvement Canadians want. Another clear message from these conferences was that people want more up-front accountability from their elected representatives.

This is why we feel it is essential to report back – speedily and directly – on the comments and suggestions we received. This report highlights major issues where consensus or broad support was evident. It summarizes how we have acted on this valuable advice, and why, on some proposals, we have chosen a different option – or why we have decided not to act. It also replies to many points or suggestions raised by smaller workshop groups

or individuals, and which have been frequently echoed in the thousands of letters Canadians sent offering advice on budget measures.

## **An Important Beginning**

These conferences were an important beginning – and we want to thank the Canadians and organizing institutes involved. They did a truly outstanding job, especially given the tight deadlines that the budget process imposed. The government also deeply appreciates that so many provincial and territorial ministers, and other elected representatives from all levels of government, were able to attend. Only through co-operative action by us all can Canadians look to solve our national challenges.

More remains to be done, and the consultation process needs to be further improved and expanded leading up to the 1995 budget. What will not change, however, is our conviction that every step to a more open, accessible budget process is a large stride toward a more responsive government that can help build a more successful, secure and united Canada.



The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.  
Minister of Finance  
February 22, 1994



## THE CONSULTATIONS PROCESS

The consultations initiatives were introduced to move budget planning out of private, back-room sessions into open forums as much as possible in the brief time available. A more extensive process will be continued for the 1995 budget.

Day-long sessions in each of Canada's four major regions were organized by independent, private-sector institutes. These took place in Halifax (sponsored by the Atlantic Provinces Economic Council); in Montreal (by the Institute for Research on Public Policy); in Toronto (by the Public Policy Forum); and in Calgary (by the Canada West Foundation).

Each institute selected some 100 concerned Canadians, reflecting a wide spectrum of society, to participate in its conference. Finance Minister Martin attended every session, while a number of other cabinet ministers, MPs, and representatives of provincial and municipal governments, as well as others, attended as observers.

To help the conference participants and Canadians generally evaluate the challenges and options the budget must address, factual information was made available, including backgrounders prepared by the Department of Finance. These covered topics such as federal spending and revenues, and an analysis of Canada's economic situation and challenges.

Other initiatives put in place to encourage broader participation in guiding budget decisions included:

- A day-long, televised discussion between 38 leading economists and the Minister of Finance and the Secretary of State for Finance.
- A special debate in Parliament where members from all parties were encouraged to propose ideas and strategies that they – and their constituents – felt should be addressed in the 1994 budget.

As well, Canadians were encouraged by the Finance Minister to write him directly. By mid-February, pre-budget submissions had been received from more than 80 organizations and associations, as well as almost 14,000 specific proposals in letters from concerned individuals.

## A Two-Stage Approach

**Advice:** The conferences concluded that a fundamental reworking of many government policies and programs is necessary, and that this demands a continuing commitment to public input, especially from those most affected.

*"Most participants felt that an open process of consultation was essential throughout the government. Nearly everyone believed that social service, welfare and health care reform were all seen as potentially benefiting from an improved involvement by the public in the process of change." (Calgary)<sup>(1)</sup>*

**Response:** This view underscores why the February budget has been developed as the first part of a two-stage process – an opening lap rather than the completed race.

The budget takes important and wide-ranging action on key economic and fiscal challenges. And it will be followed by extensive consultations to review a wide range of policies and programs with a view to improving both economic and fiscal performance, and government efficiency. As well, the budget planning and consultations process will be opened up even further.

Based on these policy reviews and consultations – operating under firm deadlines – future budgets will carry forward the strategies that can further encourage growth and new jobs, and ensure continuing progress on deficit reduction.

This process reflects the dimension of the challenge facing the government and all Canadians. As the Finance Minister has said: *"For Canada to recover and grow, we must regain a sense of national purpose, a sense of national will. What we require now is the kind of effort we have agreed to expend only a few times in our history."*

---

<sup>(1)</sup> Quotations in the Conference Advice sections are all taken from final conference reports by the four organizing institutes. Some represent consensus conclusions; other comments were from workshops or individuals.



## MAJOR PRIORITIES

**Advice:** The conferences reached widely shared conclusions on broad directional challenges government must address. They agreed that action is needed on three major, closely linked priorities:

- expanding growth, job creation and economic confidence, particularly through support for small business, technological innovation and education and training initiatives;
- reducing the deficit primarily through spending reductions, and re-engineering government to deliver greater value for, and accountability to, taxpayers; and
- reforming Canada's social security programs – especially unemployment insurance – so they better serve those in need, while ultimately achieving savings in what is the largest combined category of government expenditures.

**Response:** The 1994 budget fully endorses and reflects these priorities in the positive measures that it funds, in the policy reviews being undertaken, and in the expenditure reductions it delivers. Growth and jobs are the objective; the success of the small business sector is crucial to achieving this objective; and deficit reduction and social security reform are essential to ensure a stronger economy and greater opportunities for Canadians.

## The Need for Vision

**Advice:** Government action must be based on a clear vision of where the economy and the country should be headed and how we can get there.

*"The government's challenge is to develop the vision and also a "road map" for moving towards the vision and dealing with difficult, interrelated problems such as unemployment and the deficit." (Toronto)*

*"Be patient. Address the economy with a short-term plan, a long-term plan, and a clear economic vision of the future for Canada ... Canadians are ready to work with the government on meaningful and lasting solutions." (Halifax)*

**Response:** The budget addresses both immediate and longer-term challenges. It funds concrete measures to encourage new jobs and economic expansion, and takes firm action to bring down the deficit.

At the same time, the government has set out a comprehensive course of fundamental policy review and reform that will deliver effective long-term action to help renew the productive economy and sustain a compassionate social support system.

These reviews will draw on the ideas and experience of Canadians in all walks of life to help shape a genuine national vision for Canada's future. And they will help build the national will, and the further steps needed, to achieve this vision. A summary of policy reviews is contained in an annex to this report.

## THE ECONOMY, JOBS AND CANADIANS

### A Balanced Approach

**Advice:** All conferences recognized the seriousness of the deficit/debt problem. However, it was also obvious that action to spur economic growth and job creation, and restore consumer confidence, carried an equal priority for many participants.

*"It is clear that an improved economic performance is one of the key elements to solving the government's fiscal problems." (Montreal conference workbook)*

*"The budget will not engender confidence if it is a single-minded pursuit of any particular goal, i.e. jobs, deficits, social programs – it has to be multi-faceted." (Toronto)*

*"Look at the budget as an investment ... Capital spending to create jobs is good, and it is fair to borrow for capital spending." (Halifax)*

**Response:** This balanced approach is at the heart of the 1994 budget. For example:

- For jobs and growth, it provides funding for the federal share of a \$6 billion infrastructure investment in our national physical capital; for youth employment and training; inner-city residential rehabilitation; and venture capital for small business and technological innovation. These are strategic investments in restoring jobs and Canadians' sense of opportunity and confidence.



- It takes action to lower unemployment insurance premiums in 1995 to further help put Canadians back to work.
- The budget takes into full account the need to restrain overall government spending and reduce the deficit to create a healthier climate for durable growth and job creation. This is why funds for new initiatives are being re-allocated from existing programs or savings in other operating areas.
- The budget takes fiscal action which will generate gross savings of \$3.7 billion in 1994-95, rising to \$13.6 billion by 1996-97.

## The Role of Government

**Advice:** Government can and must play an important role in encouraging economic renewal. But many argued that governments should focus on where they can make the most effective contribution – establishing a positive economic climate for the private sector, and particularly small business; reducing the burden of regulation and taxation; and strengthening education.

*"Government cannot, in and of itself, 'create' jobs ... Government should 'get out of the way' of private sector investment and employment." (Calgary)*

*"Government must not attempt to create jobs directly, nor kick-start the economy through a rise in public spending. It should, instead, create a policy framework that promotes the dynamism of the private sector, recognizing in particular the role played by small and medium-sized enterprises, and establishes an environment conducive to private investment." (Montreal)*

**Response:** This government agrees that lasting, good jobs can only be created – in the numbers Canada needs – by a confident and competitive private sector. This philosophy underlies budget and other government action. For example:

- The process for replacing the GST has been accelerated. The House of Commons Standing Committee on Finance will report by June of this year.
- Efforts will be stepped up to reduce the burden of government regulation on business, particularly small businesses.



- To defuse domestic pressure that could push up interest rates and business costs, and weaken consumer and investor confidence, the government will maintain its firm commitment to keeping inflation between 1 and 3 per cent.

But given the difficult period of recession Canada has passed through, the government does not accept the view that there is no role for some immediate spending action. Measures are needed to help catalyze renewed consumer confidence and employment opportunities. This is one important reason for the \$6-billion infrastructure program. As well, by investing in Canada's physical 'plant' of roads and other public facilities – and helping develop a high-tech 'information highway' – we are also upgrading the country's long-term economic competitiveness, productivity and job-creating capacity.

The Halifax conference suggested that government should develop ways for – or partnerships with – *private sector financing of infrastructure*. This is an approach that should be explored by all levels of government. However, rather than accepting any delay, the federal government decided to move ahead on the shared-cost infrastructure program as earlier announced.

The need for a “*national employment strategy*” was emphasized by a number of conference sessions. However, no clear definition or plan of action could be agreed upon. For one conference, such a plan:

*“... Seemed to entail a coming together of business, labour, educators and trainers, and policy makers at all levels of government to chart a course toward a full-employment economy.” (Toronto)*

The budget sets out key elements for a comprehensive, long-term job-creation strategy involving both immediate action and continuing reform in key areas critical to employment growth, including small business, science and technology, and transportation. Major policy reviews in these areas will be important vehicles to spur the inter-sector and inter-governmental discussions and co-operation needed to produce stronger economic growth and expanded job opportunities.

## The Tax Burden

**Advice:** The burden of taxation (by all levels of government) was seen as hurting Canadian competitiveness and business' ability to invest and create jobs – and so, ultimately, undercutting the government's ability to obtain revenues.

*"An overwhelming majority of participants demanded that the government reduce the tax burden in order to render the Canadian fiscal system more competitive and to restore legitimacy." (Montreal)*

*"No new tax increases. Canadians are overtaxed. Any net tax increase will likely expand the underground economy." (Calgary)*

**Response:** The government understands growing public "tax fatigue". Its objective is to get growth up and the deficit down so that in the years ahead, taxes can be reduced.

However, tackling Canada's serious deficit problem is an urgent priority. The federal deficit of close to \$46 billion this year is more than \$13 billion higher than forecast just 10 months ago. If ignored, this means continued high borrowing, leading inevitably to higher taxes in the future.

To bring the deficit down, the government has placed priority on expenditure cuts. These represent more than 80 per cent of the deficit-reduction actions taken by the government.

The budget proposes a number of tax changes to improve the fairness and efficiency of the tax system and to raise additional revenues. These include:

- eliminating the \$100,000 lifetime capital gains exemption;
- reducing the Business Income Tax deduction and GST tax credit for meal and entertainment expenses;
- ensuring that large private corporations no longer qualify for certain tax preferences aimed at small business;
- reducing or eliminating regionally based investment tax credits that have not been cost-effective in attracting new investment;
- tightening various provisions that enabled corporations, including financial institutions, to pay less than an appropriate level of tax.

The budget also proposes to income-test the Age Credit under the personal income tax to focus assistance on seniors with low or modest incomes. About 75 per cent of seniors will continue to benefit from the full age credit.

As well, it is proposed that the taxation of employer-provided life insurance benefits be extended to the first \$25,000 of coverage. This will eliminate an inequity between those who have company-funded plans and those who must spend after-tax dollars for their coverage.

## Small Business is Key

**Advice:** Small and medium-sized businesses are Canada's best opportunity for employment growth. Action is needed to help the sector meet its growth potential.

*"Small firms face disadvantages in the marketplace, particularly in their access to capital, which impede their ability to create employment." (Toronto)*

*"Small business is being hindered by the recent increase in unemployment insurance premiums and low consumer confidence." (Halifax)*

**Response:** The budget includes a policy document, *Growing Small Businesses*. This sets out a comprehensive agenda to revitalize the small business sector. The document has two major thrusts:

- First, to respond, on the basis of concerns raised by small business, to key framework issues in the national economy. These include taxation, regulation and paper burden, and service delivery.
- Second, to ensure that programs are re-engineered to provide effective support to small businesses in light of the challenges of the new global economy.

A new, collaborative process will involve the small business community in the re-design of small business assistance through business-government working committees.

*Access to capital* is an area of concern for some small businesses. Proposals will be developed, through a business-government working committee on business environment issues, to ensure that our financial institutions and



markets better meet the needs of the small business community. The government will also proceed to implement a Canada Investment Fund to help provide capital to innovative, leading-edge technology firms. This fund will be designed in consultation with the private sector.

*Payroll taxes* – such as unemployment insurance premiums – can pose a barrier to job creation. That is why the budget is taking action to reduce unemployment insurance expenditures and roll back premium rates starting in 1995. The social security review now under way will pave the way for more substantial decreases later – helping to further sustain and expand business' ability to create jobs.

## **Eliminate Over-Regulation, Paperwork Burden**

**Advice:** Entrepreneurs and others participating in the conferences condemned over-regulation and the paperwork burden imposed by governments as a major barrier to growth, competitiveness and job creation – especially for smaller firms.

*"Participants unanimously called on government to reduce the regulatory burden." (Montreal)*

*"Regulation overload and cumbersome paperwork, it was felt, create a large burden that acts against profitability and thus against job creation." (Halifax)*

*"Government should commission a comprehensive audit of the federal, provincial and municipal regulatory framework to identify regulations which penalize job creation, and assess the costs and benefits." (Toronto)*

**Response:** Regulation should encourage competitiveness and growth while continuing to meet essential health, safety and environmental objectives. The assessment of the impact of regulations on competitiveness will be stepped up, and an internal task force will be set up to create, on a fast-track basis, a more flexible legislative regime at the federal level to help reduce the burden of compliance costs on business.

Ongoing regulatory review is eliminating inefficiencies. For example, Transport Canada will be making more than 400 improvements to regulations over the next five years; 300 will be completed in the next 12 months.

The President of the Treasury Board has also urged Canadians to play an active role in regulatory change. Copies of the Federal Regulatory Plan 1994 are being made available – describing proposed amendments and regulations the government expects to introduce this year – for public review and comment.

## Pursuing the “New Economy”

**Advice:** Conference delegates frequently advised government to recognize and support the “new economy” – one based increasingly on information, technology and research and development.

*“... Participants said that the federal government should spend more on research and development.” (Montreal)*

*“Government incentives should support the ‘new economy.’ Current government tax incentives, regional development policies and subsidies often prop up the ‘old economy’.” (Calgary)*

*“An improved R&D performance is critical to long-term job creation.” (Toronto)*

**Response:** The government completely agrees that Canada's long-term prosperity will depend on becoming leaders in creating and applying emerging technology and new knowledge. These types of products and services are commanding an increasing share of world trade, yet one where Canada runs a deficit.

This is why the budget commits to increased support for R&D; to the development of a Canadian Technology Network; to an Engineers and Scientists Program that will help smaller companies hire technical staff; to improving the flow of venture capital to new, innovative firms; and to assisting the space sector in areas where Canada has an established international competitive advantage. Federal spending on these initiatives should exceed \$750 million over three years.

At the same time, Canadians should not lose sight of the continuing importance of traditional economic sectors. These must be encouraged to take advantage of “new economy” technology and practices.

## Upgrading Education and Training

**Advice:** Canada's education and skills training and re-training systems must be improved. This is essential to ensure that Canadians can play and win in the new global economy.

*"Spend more on training and education ... Establish national completion standards ... Improve the student loan program. Create summer jobs for students as part of the student loan program. Reform student aid to bring funding up to par with costs." (Halifax)*

*"... the federal government should get out of the business of running training programs altogether, and instead establish incentives to encourage the private sector ... to train workers and the unemployed." (Montreal)*

*"Government support for training programs must be targeted to industries with growth potential ... tax incentives could be used to lever private sector investments in training and apprenticeship programs ... the best training programs are co-op programs." (Toronto)*

**Response:** The government is committed to helping upgrade Canada's education and training performance. In addition to the government's social security reform initiative, the budget supports this commitment through funding for:

- New Youth Internship programs (apprenticeship programs) to provide young people with alternative training opportunities.
- A Canadian Youth Service Corps to provide skills and experience for young people.
- Restoration of funding for the National Literacy Program.
- A Head Start Program for Aboriginal children and additional funding for post-secondary education for First Nations.

As well, the budget excludes the three research Granting Councils – which fund university researchers – from any spending reductions this year and next, and will increase this funding by 1.5 per cent yearly thereafter.

The conferences heard a wide range of suggestions to improve education and training performance. This challenge – including how to ensure that Canadians have the right skills for a fast-changing work place, and the government's approach to student loans – will be among those addressed in the social



security reform strategy being carried forward this year by the Minister of Human Resources Development.

## Interprovincial Trade Barriers

**Advice:** Interprovincial trade barriers are a major problem. They hobble Canadian economic growth and job creation, reduce domestic competitiveness, and add to the cost of government.

*"(Participants) called on the federal government to take the initiative in pushing for the elimination of trade-hampering interprovincial barriers." (Montreal)*

*"... trade barriers are inhibitors to growth and a regressive influence on our economic prospects ..." (Halifax)*

**Response:** The federal government completely agrees with these views. The Minister of Industry has been working with the provinces on this issue, and was co-chair of negotiations where provincial industry ministers committed to reaching agreement to reduce barriers in 11 key areas by the end of June this year.

## GOVERNMENT FINANCES AND MANAGEMENT

Every conference had much to say about the challenge of deficits and debt; about better ways of raising revenue; and about how the government manages its operations on behalf of taxpayers.

### Stop Surging Deficits and Debt

**Advice:** Most participants agreed that Canada's \$500-billion federal debt – the result of borrowing to cover yearly deficits – was a serious problem jeopardizing economic health and placing a punitive mortgage on young people. But there was no consensus about the appropriate timetable for deficit reduction, and the measures required to achieve it.

*"Reducing the deficit to 3 per cent of GDP in three years should be a **minimum** target ... Mandatory balanced budget legislation was advocated ... Growth in spending for existing programs should be capped." (Calgary)*

*"Generally, participants from the labour movement and social groups favoured a revenue-side attack (on the deficit) involving higher taxes on companies and wealthy Canadians. Most*

*business participants, on the other hand, favoured attack on the spending side, ranging from a careful, gradual approach to 'draconian' across-the-board cuts ..."* (Toronto)

**Response:** The government has made clear that it sees deficit and debt control as a vital component of the strategy for economic growth and job creation. It is taking firm action to bring the deficit down, but through a balanced approach – and at a rate – that protects Canadians most in need.

- The 1994 budget takes actions which, combined with prudent assumptions of economic growth, will reduce the deficit from \$45.7 billion in 1993-94 to \$39.7 billion in 1994-95, and \$32.7 billion in 1995-96. It also sets the deficit on a path to meeting the government's deficit-to-GDP target of 3 per cent for 1996-97.
- The balance of opinion in the conferences was that government should not take an indiscriminate "slash and burn" approach to cut spending – especially in light of continuing concerns about Canada's economy. Spending reductions in the budget reflect this view: they focus on tightening government operations; reductions in defence spending and foreign assistance; further salary restraint for the public service; cuts in subsidies; and a reform of Canada's social security programs.
- The government does not accept the view of some conference participants that a dramatic, absolute cut in 1994-95 spending compared to the previous year is an appropriate policy. The government shares the view of other conference members: that overly drastic action now could threaten the economic progress needed to sustain fiscal improvement in the medium term.
- Program spending is tightly restrained in the budget. It is expected to increase slightly between 1993-94 and 1994-95, and to be virtually unchanged in 1995-96. More than 80 per cent of the budget's fiscal action is in the form of spending reductions.
- It is clear that achieving a balanced budget – while encouraging growth, protecting Canadians most in need, and providing for contingencies – will take patience, careful planning, and further consensus building. This is one reason why the government does not accept the view that legislating timetables for a balanced budget is an appropriate solution.

- Some conference members raised the idea of issuing a special low-interest government bond to help reduce the deficit. The government does not plan such a measure, because it is highly doubtful there would be enough Canadians willing to accept below-market returns to justify the cost of such a program.

## Improving the Tax System

**Advice:** If most conference participants were hostile to any form of tax increase, they also felt the tax system still lacked fairness and efficiency, especially the GST. Action here was seen as a way to increase revenues for programs to assist job creation, and to reduce the deficit.

*"Adjust RRSP levels so as to increase government revenues. Simplify the GST. Harmonize the GST and provincial taxes. Establish a minimum corporate income tax."* (Halifax)

*"If there were any shared concerns (about corporate taxes), it was in relation to payroll taxes and their impact on employment. It was widely believed that this relationship should be carefully studied and alternative ways of raising revenue considered."* (Toronto)

*"Increase the number of tax brackets and increase rates at the upper end and decrease them at the lower end – more graduated, more progressive."* (Toronto)

*"Simplify the current tax structure. Governments must realize there is only one taxpayer ... Consider a 'flat tax' for fairness, simplicity and visibility."* (Calgary)

**Response:** A number of tax changes are being proposed in the budget to improve the fairness and efficiency of the system while raising revenues. However, it is often true, as the Toronto conference noted, that *"One taxpayer's 'loophole' was clearly another's entitlement."*

- This budget does not reduce RRSP contribution limits. While some supported the idea, there was a very strong feeling by most conference participants that reduced contribution limits would place the self-employed and those in firms without pension plans at a serious disadvantage compared to pension



plan members. The government will be releasing a paper that examines, among other things, what an aging society will need in terms of services; whether changes are required to the public pension system to make it financially sustainable; and what, if any, changes should be made to the tax incentives currently provided to encourage private saving for retirement, including RRSP savings.

- The government is committed to making the sales tax system simpler for businesses and fairer for consumers, while continuing to raise the revenues we need to meet our fiscal objectives. A key priority will also be to improve the tax system in a manner that promotes federal-provincial fiscal co-operation and harmonization. The House of Commons Standing Committee on Finance has already begun to examine ways in which these objectives may be achieved, and will be reporting back to the House no later than June 1, 1994.
- The budget does not introduce a corporate minimum income tax. The federal government currently imposes a Large Corporations Tax on the capital of large corporations in Canada. This tax, which raises about \$1 billion per year, ensures that all large corporations contribute to deficit reduction. Also, large financial institutions are subject to a capital tax which acts as a minimum income tax.

The best way to proceed in this area – as supported in the recent report of the Ontario Fair Tax Commission – is to improve the functioning of the existing corporate income tax system, rather than set a corporate minimum income tax. The budget introduces a number of measures to tighten the corporate tax system and ensure that corporations pay their fair share.

- On the issue of payroll taxes, the budget rolls back unemployment insurance premium rates for 1995 to their 1993 level. These will also hold steady for 1996 unless the position of the Unemployment Insurance Account allows for further reductions.
- This budget has not taken action to introduce a “wealth” or inheritance tax, as suggested by some conference speakers. The government believes there are other, more effective approaches to increasing tax-system fairness.

- Despite suggestions raised in some conferences, the government has not increased tax rates nor the number of tax brackets. Instead, revenues have been increased by reducing or eliminating tax preferences both for corporate and individual taxpayers in as fair a manner as possible.
- Proposals for a 'flat tax' system raise a number of important questions that would have to be addressed in the design of such a tax. For example, a flat tax would likely be less equitable than our current tax system, which has a progressive rate structure and provisions that take into account differing individual and family circumstances. Since a flat-tax system has only one tax rate, it tends to increase taxes on lower- and middle-income earners, while cutting taxes on high-income people.

As well, most flat-tax proposals eliminate many deductions or credits. This means the system would no longer contain measures such as the charitable donations credit, which encourages contributions to the voluntary sector.

- Some conference participants, as well as many letter writers, proposed taxing lottery winnings. The budget does not take such a step, because the federal government has an agreement with the provinces under which the provinces make yearly compensatory payments – about \$48 million in 1992-93 – in return for full and complete withdrawal by the federal government from the lottery field. Also, it is important to realize that even without taxing winnings, provincial governments receive considerable revenue from lotteries. Less than 50 per cent of lottery pools are distributed as prizes.
- Some conference participants raised objections to the tax treatment of family trusts – specifically the "21-year Rule". The House of Commons Standing Committee on Finance will be asked to review – including public consultation – the existing rules on the taxation of such trusts.

## **Eliminate Waste, Duplication**

**Advice:** The conferences expressed a virtually universal conviction that there is considerable waste in government programs and operations, and squandering of tax resources in duplication of activities between levels of government.

*"Current public service delivery is **wasteful**. Suggestions included implementing Auditor General's suggestions and employing the accounting methods used in the private sector." (Calgary)*

*"Eliminate duplication through increased federal-provincial co-operation ... Create incentives within government to spend less than budgeted ... One recurring suggestion was that constant monitoring and evaluation of government programs is necessary ..." (Halifax)*

*"Government must evaluate all expenditure items and eliminate waste ... The delivery of public services should be decentralized, and public servants should be made to accept a greater measure of responsibility for the services they administer." (Montreal)*

**Response:** To bring down the deficit while providing necessary assistance to Canadians – and to restore the credibility of government itself – means that waste and mismanagement cannot be tolerated. The government is taking concrete action in this regard.

- The very first steps of the Prime Minister on taking office included reducing the size of the cabinet, and imposing strict limits on ministerial staff. These and other measures are delivering an estimated \$13 million in yearly savings.
- Under the lead of the Minister of Intergovernmental Affairs and Public Service Renewal, the federal government will be working with provinces to achieve a better assignment of roles and responsibilities. This should allow governments to reduce overlap and duplication while improving the delivery of critical services.
- The Treasury Board has just established a stronger central role for its Secretariat to do timely and independent evaluations of the effectiveness of government programs. The Secretariat will be developing analytical frameworks to review new programs – such as the Infrastructure Program and the replacement for the Northern Cod Adjustment and Recovery Program. Further, evaluation practices in federal departments will be improved. These evaluation plans, and the findings they deliver, will be made available to Parliament and the public.



- Ministers are reviewing existing boards, commissions and agencies, to identify any that may no longer be necessary or that could serve Canadians effectively with fewer members and at reduced cost.
- A single registration number for businesses dealing with the government will be available in May 1994. This will contribute to eliminating current federal duplication and overlap, and reducing costs for firms in their dealings with government. Service standards are also being established and published for the delivery of federal services.
- The Auditor General's Report is a very important and constructive tool to ensure effective program practices and fiscal discipline. Within the upcoming year, the government will report on measures to improve public service management and accountability to address the Auditor General's concerns.
- The government is also very interested in developing appropriate incentives to encourage prudent management of resources by public servants. For example, the Treasury Board is increasing the carry-forward provision from 2 per cent to 5 per cent of departmental operating budgets. This will allow a larger carry-forward of lapsing operating budget funds from one year to another – which should help discourage the unnecessary expenditure of unused funds at year's end.

## Reduce Government Operations, Spending

**Advice:** Conference participants often argued there is simply too much government in Canada. Real savings should be achieved by scaling back federal operations and activities.

*"Several participants called for a freeze in public sector wages, to last three or four years. Several, including representatives of the business sector, suggested the government should eliminate all subsidies to business." (Montreal)*

*"Cut defence spending, in a way that is sensitive to job losses. Eliminate double-dipping by Members of Parliament. Privatize and contract out some government services – or at least expose government to market forces." (Halifax)*

*"A significant degree of downsizing in government departments, and perhaps even a reduction in the number of departments, is seen as desirable. Examples were given of*

*many private companies that had dramatically reduced staff and increased their productivity ..."* (Calgary)

**Response:** There is no question that the cost of government must be reduced to prevent destructive debt increases and to ease the burden of taxation. The 1994 budget takes action to bring down the cost of federal operations.

The government is committed to displaying the leadership that the conferences showed Canadians expect. It is important to recognize that significantly reducing the size of government can mean eliminating or restricting government programs and services.

The Montreal conference noted that *"If sacrifice is necessary, it must be broadly shared among all groups in society."* The budget works to this principle, but without sacrificing either compassion for those who are most vulnerable or economic common sense.

- The government is reducing operating budgets, including the Department of Defence, by \$400 million in 1994-95, and by \$620 million in 1995-96 and beyond.
- Further cuts to defence spending will also take place. Together with the cancellation of the EH-101 helicopter project, defence spending this year will be about 5 per cent less in absolute terms than in 1993-94. Over a three-year period, the budget cuts defence spending by \$3.6 billion. As a result, in 1996-97, it will be almost 8 per cent lower than in 1993-94.
- The current salary freeze affecting all federal government employees is to be extended for an additional two years. Annual public service salary increments are also suspended for two years. These measures will also affect the Governor General, the Prime Minister and all other appointed and elected federal officials, and Crown corporations. These additional savings in the government's wage bill will reach \$1 billion by 1996-97.
- In consultation with employee representatives, the government will conduct a review of all operations to determine if greater efficiencies can be achieved that will provide savings beyond those identified in this and previous budgets. If sufficient savings can be identified this year, the government is prepared to shorten the application of the wage and pay increment freeze.

- Federal support for business includes both direct grants and tax-based assistance. The budget takes a range of actions to reduce such spending. This includes cuts in the budgets of regional development agencies and in grants from other departments and the reduction or elimination of special regional tax credits. Beyond 1994-95, the combined savings from these and other diminished business transfers will exceed \$225 million per year.

However, the government does not accept the view that it should eliminate all business assistance. Such programs include support for the introduction of new technology, and targeted assistance for small business – activities that many conference participants believed should be sustained, and often strengthened.

- The government is committed to maintaining Canada's tradition of supporting international development. But this must take into account our fiscal constraints. The budget reduces spending on international development assistance by 2 per cent for 1994-95, and spending will be frozen at that level. However, international assistance will still exceed \$2.6 billion a year, comparing favourably (as a percentage of GNP) to that provided by other industrialized countries.
- The government provides funding to many interest groups. Some of these groups carry out community functions, while others have a more special-interest agenda. The fiscal agenda requires that the government prioritize among these competing claims. The current policy on funding of interest groups will be reviewed with a view to reducing the government's overall level of involvement and encouraging greater reliance on funding from other sources.
- The government pledged, in the Throne Speech on January 18, that it will introduce measures to reform the pension plan of Members of Parliament. This will include the elimination of double-dipping, where retired MPs draw a pension while also receiving compensation for work on government agencies or boards.

As former Saskatchewan premier Allan Blakeney reminded the Toronto conference, just downsizing and eliminating internal 'waste' in government operations will not solve the deficit challenge. The operating costs of the federal government, including the salaries of public servants (but not including



defence), amount to less than one-half of the 1993-94 deficit. In fact, nearly 70 per cent of total federal spending in 1993-94 – \$106 billion – is in the form of cheques for interest payments on the debt, payments to individuals such as old age security and unemployment insurance, and funding to provinces.

## REFORMING THE SOCIAL SAFETY NET

Government social programs were a subject for intense discussion – often reflecting the view that they are not working properly and are marked by costly inefficiencies and abuse.

*“There was strong consensus that Canada’s essential safety net is in urgent need of reform. There is a strong sense that the programs of unemployment insurance, social assistance and health care are no longer meeting the needs of Canadians in cost effective ways.” (Calgary)*

But it was absolutely clear that, for most people, an underlying principle of the social safety net – the responsibility of Canadian society to assist those in need – is cherished and adamantly defended.

*“Do not set lower objectives for social programs, but achieve those objectives more efficiently.” (Halifax)*

## Starting the Renewal Process

**Advice:** While the conference agreed that Canada’s broad social security system must be re-examined, there were varying views on the principles and standards on which reforms should be based.

*“The structural reform of social programs should re-examine basic principles. Many participants suggested that where basic principles such as universality or user fees inhibit reform, they should be re-assessed. Comprehensive alternatives such as a guaranteed annual income should be examined ...” (Calgary)*

*“... Income security reform took up considerable time in the workshops. (Programs) are seen as being badly targeted and badly managed and a disincentive to work.”*

*"Any such reform should be based on two principles: (1) those who benefit directly from the social safety net must take greater responsibility in enhancing their employability; (2) employers should take greater responsibility for their employees. Many suggested that employers be subjected to "experience rating": their unemployment insurance contributions would be linked to the incidence of hiring and firing." (Montreal)*

*"Social policy review must consider the need of the working poor who do not have pension plans, nor the means to build up RRSPs. ... The social safety net must protect those who need it most – Canada can no longer afford to give benefits to people who don't need them." (Toronto)*

**Response:** A comprehensive strategy for reform and renewal of Canada's social security system is now underway. It will involve extensive consultation with Canadians. As the Minister of Human Resources Development has said:

*"The purpose of such radical review and redesign is not to slash and trash. It is to renew and revitalize, to build a better system ... a system that rewards effort and offers incentives that work."*

The Social Security Reform will modernize and restructure Canada's social security system with particular reference to the needs of children and families, youth, and working age adults, including persons with disabilities. Examples of programs included are unemployment insurance, Canada Assistance Plan, Established Programs Financing (Post-Secondary Education), the child benefits system, training and employment programs, social services and social development programs, and the Canada Student Loans Program. Other issues will include labour practices, workplace rules, disincentives to work, and creation of jobs.

## **Suggestions for Budget Action**

As well as the need for program reviews, the consultation conferences heard calls for short-term action – especially to reduce costs. At the same time, there were appeals for funding to be maintained or expanded in some or most areas.

*"Government cannot raise taxes and expect people to pay without cutting costs in the social program areas ..." (Toronto)*

*"In general, participants did not want to see cuts in health and education spending. Many said, however, they would be willing to accept the introduction of user fees for certain services ... They called on the federal government to reform the Canada Health Act to allow provinces to balance their health care budgets and to reduce overall utilization of health care services." (Montreal)*

*"The existing system of Equalization transfers to the provinces was questioned. Numerous participants argued that Equalization should provide an incentive for economic progress, not simply support social expenditures and transfers." (Calgary)*

**Response:** Restructuring and improving Canada's social security system must create a system that invests in people and creates hope and opportunity. The reform must produce a system which works for people. It is equally important that it is financially sustainable. The 1994 budget highlights important first steps in meeting this challenge.

## Social security

Federal social security transfers to the provinces and territories help finance post-secondary education (through Established Programs Financing – EPF) and social assistance (through the Canada Assistance Plan – CAP). These transfers amount to some \$14 billion per year (in cash and tax points).

The 1994 budget announces that the federal government is providing provinces with a two-year period of predictability and modest growth in social security transfers. This is a period during which fundamental reforms will be developed in co-operation with provinces and involving extensive public consultation. An important goal of the reform process is to identify ways of improving performance while reducing program costs.

The 1994 budget makes clear that social security transfers to provinces will be no higher after reform than they are today. This will provide federal savings of at least \$1.5 billion in 1996-97, when reforms take effect. If social security reform fails to achieve these savings by 1996-97, other measures will be taken by the government to secure them.



## **Unemployment insurance**

The government is proposing immediate measures to reduce unemployment insurance expenditures by \$725 million in 1994-95, and \$2.4 billion per year thereafter. These measures will allow unemployment insurance premiums to decline, an important step for the creation of jobs. They will also strengthen the link between work history and unemployment insurance benefits, enhance benefits to those with lower incomes who are supporting dependants, and improve the fairness of provisions governing workers who voluntarily quit their jobs or are fired for misconduct.

The unemployment insurance program is an integral component of the social security system. The government fully anticipates that unemployment insurance will be significantly restructured by 1996-97 as a result of the social security reform now under way, and in this sense the unemployment insurance changes in the budget are interim measures. This reform and projected improvements in the economy will lead to a further substantial reduction in unemployment insurance expenditures and premium rates.

## **Equalization**

This program expires in March 1994 unless renewed. In recognition of its unique redistributive objective (which is enshrined in Canada's Constitution), the government has tabled legislation in Parliament to renew the program for five years, beginning April 1, 1994. Payments are expected to grow from \$8 billion in 1993-94 to \$10.4 billion by 1998-99.

The government believes this represents a fiscally responsible approach that balances both the needs of Canadians in every province and the needs of the seven provinces which receive Equalization for planning stability over time. As the Minister of Finance said:

*"These increases do not establish any precedent for other expenditures. Equalization is very different from other major federal transfer programs. It is the fundamental program for reducing disparities among the provinces."*

## **Health care**

The pre-budget conferences heard diverse opinions on whether to permit user fees for certain health care services as a means of reducing cost pressures on governments and taxpayers. As

announced in the Speech from the Throne, the Prime Minister will chair a National Forum on Health this year to foster, in co-operation with the provinces, a national dialogue on the renewal of Canada's health system. To set the stage, no further changes in respect of health transfers to provinces are contained in this budget. The government is firmly committed to such a dialogue, while maintaining the principles of the *Canada Health Act*.

## CONCLUSION

Throughout the conferences, Canadians expressed real dissatisfaction with the type of data and explanations – or lack of them – that government provides Canadians.

*"More information is needed on budget matters. A recurring theme throughout every workshop was a thirst for more information, for analysis which sets contexts and assesses potential solutions and trade-offs. The usual manner of presenting finance facts and issues was thought to be unclear and confusing ... There was a widely shared sense that budgets are a closed process ..." (Calgary)*

*"The Minister of Finance should put before all Canadians the budgetary options under consideration by the government before the budget is finalized ... Find new and better ways to communicate what government does." (Halifax)*

The 1994 pre-budget consultations process was aimed at opening up the budget process. It included the publication of a range of background papers – on government spending and revenues; on the revenue cost of tax credits, deductions and other measures; and on economic challenges. Initial feedback from the conferences was generally positive.

This report, too, is another step in opening up the budget process, and in increasing accountability to Canadians. But the process has only begun.

The government will be making continuing efforts to provide information in ways that further help and encourage Canadians to take part in this important national decision-making. And it is committed to further improving the consultations process leading to the 1995 budget.

## POLICY REVIEWS

Issue	Objective	Lead Roles	Scope	Timetable
Social security reform	To reform and revitalize Canada's social security system, to make it more responsive to the economic and social realities of the 1990s and beyond.	The Minister of Human Resources Development has the lead federal role. The Standing Committee on Human Resources Development will conduct hearings across the country and make recommendations. Provinces will play an integral role and all have agreed to work together with the federal government.	The social security reform will modernize and restructure Canada's social security system with particular reference to the needs of children and families, youth, and working age adults, including persons with disabilities. Other issues will include labour practices, workplace rules, disincentives to work, and creation of jobs.	The Standing Committee will seek the views of Canadians on issues and objectives until April. The Minister will then table a federal Action Plan and the Standing Committee will conduct public hearings on it until September and report in October. As well, federal/provincial/territorial activities will take place during this period. The government will table reform legislation in the fall.
National Forum on Health	To foster, in co-operation with the provinces, a national dialogue on the renewal of Canada's health system	The Prime Minister will chair a National Forum on Health. Roles and responsibilities of the Forum and of the Federal-Provincial-Territorial Conference of Ministers of Health will be discussed with the provinces and territories.	To be discussed with the provinces and territories.	To be determined following discussions with the provinces and territories.



Preparing for an aging population	To assess the challenges and opportunities of an aging society	The Ministers of Finance and Human Resources Development, in consultation with other Ministers as appropriate	Among other things, the paper will examine: what an aging society will need in terms of services; what changes are required to the public pension system to make it financially sustainable; and what, if any changes should be made to the current tax treatment of private savings for retirement.	The government will prepare a paper in the coming months.
Clarifying federal-provincial roles and responsibilities and improving the efficiency of the federation (Overlap and duplication)	To clarify federal roles and responsibilities by reviewing the coverage, design and administration of relevant programs to make them effective and affordable while accommodating provincial priorities.	The Minister of Intergovernmental Affairs will work with Cabinet colleagues and provincial/territorial governments.	Priorities will be identified jointly with the provinces. The Minister will propose the use of federal-provincial administrative agreements, will use both bilateral and multilateral negotiations where appropriate and will ensure process transparency. The aim is to ensure that the government best suited to delivering a program or service does so, facilitating Canadians' access to programs and services.	A preliminary examination of programs and services is underway. Federal-provincial work plans will be developed for 1994-95 and beyond. The process will seek to ensure that all reviews are informed by a consistent set of principles and guidelines.

Issue	Objective	Lead Roles	Scope	Timetable
Small business policy	To ensure that the business framework is conducive to growth, and to re-engineer government assistance to provide effective support to small businesses facing the challenges of the new global economy	Ministers of Industry and Finance	One business-government working committee will address framework issues: financing, regulation and paper burden, and service delivery. A second will provide guidance on the re-engineering of support programs in areas such as management skills, technology, international trade, and financing innovation.	The government will give a progress report to Parliament and the public this fall.
Science and technology	Establish priorities and improve the effectiveness of spending in this area.	Department of Industry to lead on an initial priority-setting discussion paper with a collaborative effort among all interested departmental agencies to follow for improving the effectiveness of spending.	All federal spending in science and technology, with a focus in three areas: wealth creation, risk management (i.e. support of health and safety regulations, etc.) and pure research.	A consultations paper will be released this spring, with a review completed in time for actions to be included in the 1995 Budget.

The Goods and Services Tax (GST)	Design a replacement tax that is more fair to consumers and reduces the administrative and compliance burden on business	The House of Commons Standing Committee on Finance.	The issues considered by the Standing Committee include: fairness among consumers, ease and cost of taxpayer compliance; minimizing impact of transition from GST to replacement tax; economic efficiency and the competitiveness of Canadian business; federal-provincial harmonization and coordination; and reliability and stability as a source of government revenue.	The Committee will report to the House of Commons with recommendations on a replacement tax no later than June 1, 1994.
Transportation policy	To improve surface transportation efficiency by amending the regulatory/policy framework, and to find more cost effective means of delivering transportation services.	Minister of Transport	Surface transportation: consultations with stakeholders to redirect subsidies into new programs that would improve efficiency.  Service Delivery: Transport Canada will investigate the possible commercialization of some services, including the Air Navigation System.	Consultations with the provinces and other stakeholders will begin shortly.



Issue	Objective	Lead Roles	Scope	Timetable
Sustainable development	To promote the integration of environmental considerations into the economic decisions made by Canadians	The Departments of Finance and Environment will work with all stakeholders.	Establishment of a task force to identify how economic instruments can be applied to environmental problems; and support for a Canadian Environmental Industry strategy.	The task force on economic instruments will be established shortly.
Defence	A comprehensive review of defence policy.	The Minister of National Defence has overall responsibility. A Parliamentary Sub-committee will hold hearings and submit a report.	A total review of Canadian defence commitments, including international commitments, is required, given the changed geopolitical environment, a reduced direct military threat to Canada, and the continuing fiscal realities.	Public consultations are scheduled for the spring, with a Parliamentary Sub-committee report to be released in the fall.

Canada's foreign policy and international development assistance	To encourage a public exchange of views on Canada's foreign policy. To institutionalize a stronger parliamentary role in policy debates	The Minister of Foreign Affairs has overall responsibility. A Parliamentary Committee will hold hearings and submit a report.	The parameters of the review have not yet been established. The National Forum will help define the scope of the review. The review will cover all aspects of international relations and assess how they affect Canadian foreign and domestic policies.	A parliamentary debate will be held in the near future. A National Forum on Canada's international relations scheduled for March 21-22 in Ottawa will launch public consultations. The Parliamentary Committee will hold hearings during the spring and summer, with a report expected in the fall.
The \$500,000 capital gains exemption for farmers and small business.	Determine whether there are more effective ways to encourage small business investment and to provide for the retirement needs of farmers and small business owners	A task force established by the Department of Finance will consult with both the small business sector and farmers	Consider replacing the \$500,000 lifetime capital gains exemption with alternative measures if these measures are clearly beneficial and reflect the special and sometimes differing needs of small business owners and farmers.	Consultations with affected groups will take place this spring and summer, with a report to be released before the end of October.

Issue	Objective	Lead Roles	Scope	Timetable
Taxation of family trusts	An independent review of tax rules governing family trusts	The House of Commons Standing Committee on Finance.	Review existing rules for taxing trusts, and recommend improvements to the existing system. One focus will be to ensure that the system does not allow undue tax deferral.	Consultations will take place this year, and a report from the Committee is expected when the consultations are completed.
Tariff simplification	To conduct a comprehensive review of Customs tariffs and regulations	A task force in the Department of Finance will conduct the review, in consultation with interested departments.	Issues to be examined include: reduction or removal of duties on manufacturing inputs; revision of Customs Tariff legislative text; elimination of the Machinery Program; and adoption of a simpler rate structure.	The review will be conducted over the next three years. Consultations will involve trade and industry associations, importers, manufacturers and other stakeholders. The initial round of consultations will be on proposed tariff cuts on manufacturing inputs.
<i>The Special Import Measures Act</i>	To improve the administration of Canada's trade remedy legislation and to ensure it continues to balance the interests of all stakeholders.	Department of Finance	The review will examine the Act, its regulations, and a related statute, the <i>Canadian International Trade Tribunal Act</i> .	A fixed timetable has not yet been established.



***For further information ...***

Copies of the conference reports by the four sponsoring institutes are available, along with factual background papers on government spending, government revenues, and economic challenges, as well as the 1994 budget documents.

Please contact:

*Distribution Centre  
Department of Finance  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa K1A 0G5  
Tel: (613) 995-2855  
FAX: (613) 996-0518*





### **Pour plus de renseignements ...**

Les rapports des conférences organisées par les quatre organismes, de même que les documents d'information factuelle sur les dépenses de l'État, les recettes publiques, les défis économiques et les documents du budget de 1994 sont disponibles auprès du :

*Centre de distribution*

*Ministère des Finances*

*300, avenue Laurier ouest*

*Ottawa K1A 0G5*

*Tél. : (613) 995-2855*

*Télécopieur : (613) 996-0518*





Régime fiscal des fiducies familiales	Procéder à un examen indépendant des règles fiscales applicables aux fiducies familiales.	Comité permanent des finances de la Chambre des communes.	Examiner les règles fiscales applicables actuellement aux fiducies et recommander des améliorations. On veillera notamment à ce que le régime ne permette pas un report indu de l'impôt.	Des consultations auront lieu cette année, à l'issue desquelles le comité devrait présenter un rapport.
Simplification tarifaire	Procéder à un examen complet des tarifs et règlements douaniers.	Un groupe de travail du ministère des Finances dirigera l'examen, en consultation avec les ministères intéressés.	Parmi les questions à examiner figurent : la réduction ou l'élimination des droits frappant les intrants des entreprises manufacturières; la révision du Tarif des douanes; l'élimination du Programme de la machinerie; et l'adoption d'un barème de taux plus simple.	L'examen se déroulera au cours des trois prochaines années. Les associations professionnelles et industrielles, les importateurs, les fabricants et les autres intéressés seront consultés. La première série de consultations portera sur les réductions tarifaires proposées sur les intrants manufacturiers.
Loi sur les mesures spéciales d'importation	Améliorer l'application des mesures législatives portant sur les recours commerciaux et s'assurer qu'elles maintiennent l'équilibre entre les intérêts de toutes les parties prenantes.	Ministère des Finances.	L'examen portera sur la loi, son règlement d'application et une loi connexe, la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.	Aucune échéance fixe n'a encore été établie.

Dossier	Objectif	Chefs de file	Portée	Échéances
Politique étrangère du Canada et aide internationale	Lancer un débat exhaustif sur le rôle du Canada dans les affaires internationales, à la lumière de l'évolution de la situation à l'échelle mondiale et nationale.	Le ministre des Affaires étrangères a la responsabilité globale du dossier. Un comité parlementaire tiendra des audiences et produira un rapport. Le ministère des Finances s'intéresse aux questions de commerce extérieur, de finances internationales et à la position du Canada dans le G-7.	Les paramètres de cet examen n'ont pas encore été établis. Le Forum national aidera à déterminer l'ampleur de cet examen.	Un premier débat parlementaire aura lieu prochainement. Un Forum national, en mars, lancera les consultations publiques et déterminera la portée de l'examen. Le comité parlementaire tiendra des audiences au printemps et à l'été et produira sans doute son rapport à l'automne. Le gouvernement agira ensuite.
Exonération des gains en capital de \$500,000 pour les agriculteurs et les petites entreprises	Déterminer s'il existe des moyens plus efficaces de favoriser les investissements dans les petites entreprises et de pourvoir aux besoins de retraite des agriculteurs et des propriétaires de petites entreprises.	Un groupe de travail constitué par le ministère des Finances consultera les secteurs de la petite entreprise et de l'agriculture.	Envisager de remplacer l'exonération cumulative de gains en capital de \$500,000 par d'autres mesures si ces dernières sont manifestement bénéfiques et tiennent compte des besoins particuliers, et parfois différents, des propriétaires de petites entreprises et des agriculteurs.	Les consultations des groupes intéressés auront lieu au printemps et à l'été, un rapport devant être publié avant la fin d'octobre.

Développement durable	Promouvoir l'intégration des considérations environnementales aux décisions économiques prises par les Canadiens.	Ministères des Finances et de l'Environnement, en collaboration avec tous les intéressés.	Le cadre de planification comportera un groupe de travail chargé de déterminer la façon d'appliquer des instruments économiques aux problèmes d'environnement et l'aide à une stratégie canadienne pour l'industrie de l'environnement.	Le cadre sera élaboré au cours des 6 à 12 prochains mois, de façon que l'étude des instruments économiques débouche sur des recommandations d'action dans ce domaine.
Défense	Reexaminer toute la politique de défense du Canada.	Le ministre de la Défense nationale a la responsabilité globale de ce dossier. Un sous-comité parlementaire tiendra des audiences et présentera un rapport. Le ministère des Finances est également intéressé au premier chef en raison des dimensions financières du dossier.	Un réexamen complet des engagements du Canada en matière de défense, notamment au niveau international, s'impose en raison des modifications du contexte géopolitique, de la diminution des menaces militaires pesant directement sur le Canada et de contraintes financières persistantes.	Le Cabinet approuvera les grandes lignes d'un réexamen de la politique après un débat parlementaire. Des consultations publiques sont prévues pour le printemps, avant qu'un sous-comité parlementaire publie son rapport vers septembre et que le gouvernement publie un livre blanc vers la fin de l'année.



Dossier	Objectif	Chefs de file	Portée	Échéances
Taxe sur les produits et services (TPS)	Concevoir une taxe de remplacement qui soit plus équitable pour les consommateurs et réduise le fardeau administratif et les coûts d'observation pour les entreprises.	Comité permanent des finances de la Chambre des communes.	Parmi les questions étudiées par le Comité permanent figurent : l'équité entre consommateurs, la facilité et les coûts d'observation pour les contribuables; la minimisation des effets du passage de la TPS à une taxe de remplacement; l'efficacité économique et la compétitivité des entreprises canadiennes; l'harmonisation et la coordination fédérale-provinciale; la fiabilité et la stabilité de cette source de recettes.	Le Comité présentera à la Chambre des communes un rapport assorti de recommandations sur une taxe de remplacement au plus tard le 1 <sup>er</sup> juin 1994.
Politique des transports	Améliorer l'efficacité des transports de surface en modifiant le cadre réglementaire et la politique, et trouver des moyens plus efficaces et économiques de fournir les services de transport.	Ministre des Transports.	Transport de surface : consultations avec les intéressés pour réorienter les subventions vers de nouveaux programmes accroissant l'efficacité. Prestation des services : Transports Canada étudiera la possibilité de commercialiser certains services, dont le système de navigation aérienne.	Les consultations avec les provinces et les autres parties prenantes commenceront bientôt.

Politique de la petite entreprise	Veiller à ce que le cadre dans lequel évoluent les entreprises favorise la croissance et réaménager l'aide publique pour appuyer efficacement les petites entreprises, face aux défis de la nouvelle économie mondiale.	Les ministres de l'Industrie et des Finances.	Un comité de travail entreprises-État examinera les questions d'encadrement : financement, réglementation et paperasserie, et prestation des services. Un autre groupe fournira des avis sur le réaménagement des programmes d'aide dans les domaines des compétences de gestion, de la technologie, du commerce international et du financement de l'innovation, par exemple.	Le gouvernement présentera un rapport d'avancement des travaux au Parlement et au public cet automne.
Sciences et technologie	Établir les priorités et améliorer l'efficacité des dépenses dans ce domaine.	Le ministère de l'Industrie dirigera l'élaboration d'un document d'étude initial établissant les priorités, avant de s'efforcer, en collaboration avec tous les organismes intéressés, d'améliorer l'efficacité des dépenses.	Toutes les dépenses fédérales en sciences et technologie, l'accent étant mis sur trois questions : la création de richesses, la gestion des risques (p. ex. soutien des règlements en matière de santé et de sécurité) et la recherche pure.	Un document de consultation sera publié ce printemps et un examen mené à terme assez vite pour que des mesures soient prévues dans le budget de 1995.

Dossier	Objectif	Chefs de file	Portée	Échéances
Se préparer au vieillissement de la population	Évaluer les défis et possibilités d'une société vieillissante.	Les ministres des Finances et du Développement des ressources humaines, en consultation avec leurs collègues, au besoin.	Seront examinés entre autres choses, les services requis par une société vieillissante, les changements à apporter au régime public de pensions pour qu'il soit financièrement soutenable et les modifications à apporter éventuellement au régime fiscal de l'épargne-retraite privée.	Le gouvernement produira un document au cours des prochains mois.
Clarification des rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux et amélioration de l'efficience de la fédération (Chevauchements et dédoublements)	Préciser les responsabilités et rôle du gouvernement fédéral en examinant la portée, la conception et l'application des programmes pertinents afin de les rendre efficaces et abordables tout en faisant droit aux priorités provinciales.	Le ministre des Affaires intergouvernementales, en coopération avec ses collègues fédéraux et les gouvernements des provinces et territoires.	Les priorités seront définies avec les provinces. Le ministre proposera le recours à des ententes administratives fédérales-provinciales, fera appel à des négociations bilatérales et multilatérales selon les besoins et veillera à la transparence du processus. Le but est de s'assurer que les programmes ou services soient confiés au gouvernement le mieux placé pour les assurer, afin de faciliter l'accès des Canadiens aux programmes et services.	Un premier examen des programmes et services est en cours. Des plans de travail fédéraux-provinciaux seront élaborés pour 1994-95 et les années suivantes. On cherchera à s'assurer que tous les examens suivent un ensemble cohérent de principes et de lignes directrices.



# EXAMENS DES POLITIQUES FÉDÉRALES

Dossier	Objectif	Chefs de file	Portée	Échéances
Réforme de la sécurité sociale	Réformer et revitaliser le régime de sécurité sociale du Canada pour qu'il réponde mieux aux réalités économiques et sociales des années 90 et suivantes.	Le ministre du Développement des ressources humaines dirige le dossier. Le Comité permanent du développement des ressources humaines tiendra des audiences dans tout le pays et fera des recommandations. Les provinces joueront un rôle de premier plan; elles ont toutes accepté de collaborer.	La réforme de la sécurité sociale modernisera et restructurera le régime de sécurité sociale au Canada en tenant particulièrement compte des besoins des enfants et des familles, des jeunes et des adultes en âge de travailler, y compris les handicapés. Seront également abordées les pratiques de travail, les règles en milieu de travail, les désincitations à travailler et la création d'emplois.	Le Comité permanent sollicitera l'avis des Canadiens sur les questions et les objectifs jusqu'en avril. Le ministre déposera ensuite un plan d'action fédéral et le Comité permanent tiendra des audiences publiques à ce sujet jusqu'en septembre, pour présenter son rapport en octobre. Des activités fédérales-provinciales-territoriales auront également lieu dans l'intervalle. Le gouvernement présentera un projet de loi de réforme à l'automne.
Forum national sur la santé	Promouvoir, en collaboration avec les provinces, un dialogue national sur le renouveau du régime de soins de santé au Canada.	Le Premier ministre présidera un Forum national sur la santé. Les rôles et responsabilités du Forum et de la Conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Santé seront débattus avec les provinces et territoires.	À discuter avec les provinces et territoires.	À déterminer après discussion avec les provinces et territoires.

## CONCLUSION

Tout au long des conférences, les Canadiens se sont déclarés vraiment insatisfaits des types de renseignements et d'explications que leur fournit le gouvernement ou du manque d'information et d'explications claires.

«Il faut fournir plus d'information sur les questions budgétaires. Un thème commun à tous les ateliers a été le vif désir d'obtenir plus de renseignements et de disposer d'une analyse qui mette les questions en contexte et évalue les options possibles ainsi que les compromis. Le mode habituel de présentation des faits et des questions relatifs aux finances publiques était jugé peu clair et apparaissait comme une source de confusion ... De plus, beaucoup de participants partageaient le sentiment que la préparation du budget était un processus fermé ...» (Calgary)

«Le ministre des Finances devrait présenter à tous les Canadiens les options budgétaires envisagées par le gouvernement avant l'élaboration finale du budget ... Trouver des façons nouvelles et meilleures de faire connaître l'action de l'État.» (Halifax)

Les consultations prébudgétaires de 1994 avaient pour but de rendre plus ouvert le processus d'élaboration du budget. Elles se sont accompagnées de la publication de divers documents d'information – sur les dépenses et les recettes publiques, sur le coût des crédits d'impôt, des déductions et d'autres mesures, ainsi que sur les défis économiques. La réaction initiale des participants aux conférences a été généralement positive.

Le présent rapport constitue une nouvelle étape dans l'ouverture du processus budgétaire et une meilleure reddition de comptes aux Canadiens. Le processus ne fait cependant que commencer. Le gouvernement s'efforcera sans relâche de fournir aux Canadiens des renseignements sous une forme qui les aide et les encourage à prendre part à cet important processus de décisions intéressant toute la nation. Le gouvernement est également déterminé à améliorer encore le processus de consultation en vue de la préparation du budget de 1995.

Le gouvernement est convaincu que cette orientation, qui tient compte de la situation financière actuelle, réalise un équilibre entre, d'une part, les besoins des Canadiens de chaque province et, d'autre part, la nécessité pour les sept provinces qui bénéficient de la péréquation de disposer d'un cadre de planification stable. Ainsi que l'a déclaré le ministre des Finances :

« Ces hausses n'établissent d'aucune façon un précédent quant à la progression des autres dépenses. La péréquation diffère grandement des autres principaux programmes de transferts fédéraux. Il s'agit du programme clé permettant de réduire les disparités entre les diverses provinces quant à leur capacité de prélever des recettes. »

## Soins de santé

Des opinions diverses ont été exprimées lors des conférences pré-budgétaires sur l'opportunité d'appliquer des frais modérateurs à certains services de santé afin de rendre le régime moins coûteux pour les gouvernements et les contribuables. Comme l'indiquait le discours du Trône, le Premier ministre présidera cette année un Forum national sur la santé afin de stimuler, en collaboration avec les provinces, un dialogue sur le renouveau du régime de santé au Canada. Le gouvernement est déterminé à engager ce dialogue, tout en maintenant les principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Pour instaurer des conditions propices à ce dialogue, aucun autre changement n'est apporté dans ce budget aux transferts aux provinces au titre de la santé.



Le budget de 1994 indique clairement que les transferts aux provinces au titre de la sécurité sociale ne seront pas plus élevés après la réforme qu'ils le sont actuellement. Cela permettra au gouvernement fédéral d'économiser au moins \$1,5 milliard en 1996-97, quand les réformes entreront en vigueur. Si la réforme de la sécurité sociale ne permet pas d'obtenir ces économies d'ici 1996-97, d'autres mesures seront prises par le gouvernement pour les réaliser.

## Assurance-chômage

Le gouvernement propose des mesures immédiates afin de réduire les dépenses de l'assurance-chômage de \$725 millions en 1994-95 et de \$2,4 milliards par année ensuite. Ces mesures permettront de réduire les taux de cotisation, ce qui est important pour la création d'emplois. Elles renforceront également le lien entre les antécédents de travail et les prestations d'assurance-chômage, accroîtront les prestations versées aux bénéficiaires à revenu inférieur qui ont des personnes à leur charge et amélioreront l'équité des dispositions applicables aux travailleurs qui quittent volontairement leur emploi ou sont congédiés pour incompétence.

Le régime d'assurance-chômage fait partie intégrante du régime de sécurité sociale. Le gouvernement compte bien que la refonte des programmes de sécurité sociale qui a été amorcée débouchera sur une restructuration importante de l'assurance-chômage d'ici 1996-97. En ce sens, les modifications apportées à l'assurance-chômage dans le budget sont des mesures intérieures. Cette réforme et le redressement prévu de l'économie permettront de réduire encore sensiblement les dépenses de l'assurance-chômage et les taux des cotisations.

## Péréquation

Ce programme expire en mars 1994, à moins qu'il ne soit prolongé. Compte tenu de son objectif tout à fait unique de redistribution (qui est enchâssé dans la Constitution du Canada), le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi visant à renouveler le programme pour cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> avril 1994. Les paiements de péréquation devraient passer de \$8 milliards en 1993-94 à \$10,4 milliards en 1998-99.

«L'État ne peut pas augmenter les impôts et s'attendre à ce que les gens les acquittent sans procéder à des réductions de coûts dans le domaine des programmes sociaux.» (Toronto)

«De manière générale, aucune coupure n'est souhaitée dans les domaines de la santé et de l'éducation. Des participants ont souligné qu'ils étaient cependant prêts à accepter que certains services soient éventuellement facturés ... Ils ont demandé au gouvernement fédéral qu'il modifie la Loi canadienne sur la santé afin de permettre aux provinces d'équilibrer leurs budgets de santé et de réduire la sur-utilisation des services.» (Montréal)

«Le système actuel de transferts de péréquation aux provinces a été remis en question. De nombreux participants ont soutenu que la péréquation devait encourager le progrès économique plutôt que simplement soutenir les dépenses et les transferts sociaux.» (Calgary)

**Réponse :** La restructuration et l'amélioration de la sécurité sociale au Canada doivent déboucher sur un système qui mise sur les ressources humaines et soit source d'espoir et d'ouvertures. La réforme doit produire un système qui réponde aux besoins des gens. Il est tout aussi important que le système soit soutenable sur le plan financier. Le budget de 1994 comprend d'importantes initiatives pour amorcer ce processus.

## Sécurité sociale

Les transferts fédéraux de sécurité sociale aux provinces et aux territoires contribuent au financement de l'enseignement post-secondaire (par le biais du Financement des programmes établis ou FPE) ainsi que de l'assistance sociale (dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ou RAPC). Ces transferts représentent environ \$14 milliards par an (en espèces et en points d'impôt).

Le budget de 1994 annonce que le gouvernement fédéral assure aux provinces une période de deux ans pendant laquelle les transferts de sécurité sociale seront prévisibles et augmenteront modérément. Pendant cette période, des réformes fondamentales seront élaborées, en coopération avec les provinces et dans le cadre d'importantes consultations publiques. Un objectif important du processus de réforme est de définir les façons de rendre les programmes plus efficaces tout en réduisant leur coût.

« Cette réforme doit être basée sur deux principes : 1) une responsabilisation accrue des citoyens qui bénéficient du filet de sécurité sociale ... 2) une responsabilisation accrue des entreprises face à leurs employés. On a suggéré de lier les cotisations d'assurance-chômage payées par les entreprises à leur taux de licenciement antérieur. » (Montréal)

« Le réexamen de la politique sociale doit tenir compte des besoins des petits salariés qui n'ont pas de régime de pension, ni les moyens de se constituer un REER ... Le filet de sécurité sociale doit protéger ceux qui en ont le plus besoin – le Canada ne peut plus se permettre de verser des prestations à ceux qui n'en ont pas vraiment besoin. » (Toronto)

**Réponse :** Une stratégie globale de réforme et de renouveau de la sécurité sociale au Canada est maintenant en cours. Les Canadiens seront amplement consultés à ce sujet. Ainsi que l'a déclaré le ministre du Développement des ressources naturelles : « Cet exercice radical d'examen et de reconstruction ne vise pas à tout démolir, mais à renouveler et revitaliser le système [...] un système qui récompense l'effort et encourage à travailler. »

La réforme de la sécurité sociale modernisera et restructurera le système en place au Canada en tenant particulièrement compte des besoins des enfants et des familles, des jeunes et des adultes en âge de travailler, y compris les handicapés. La réforme portera notamment sur l'assurance-chômage, le Régime d'assistance publique du Canada, le Financement des programmes établis (enseignement postsecondaire), les prestations pour enfants, les programmes de formation et d'emploi, les programmes de services sociaux et de développement social ainsi que le Programme canadien de prêts aux étudiants. Parmi les autres questions abordées figureront les pratiques de travail, les règles en milieu de travail, les facteurs qui ont un effet désincitatif sur le travail et la création d'emplois.

## Les suggestions de mesures budgétaires

Les participants aux conférences ont exprimé non seulement la nécessité de réexaminer les programmes, mais aussi le besoin de prendre des mesures à court terme, en particulier, pour réduire les coûts. Simultanément, certains ont demandé que les dépenses soient maintenues ou accrues dans certains ou dans la plupart des domaines.



## LA RÉFORME DU FILET DE SÉCURITÉ SOCIALE

Les programmes sociaux ont fait l'objet de vives discussions, un grand nombre de participants estimant que leur fonctionnement laisse à désirer et donne lieu à un manque d'efficacité et à des abus coûteux.

«Un net consensus s'est dégagé en faveur de la nécessité de réformer d'urgence les programmes essentiels de sécurité sociale. Le sentiment général est que les régimes d'assurance-chômage, d'assistance sociale et de soins de santé ne répondent plus aux besoins des Canadiens de la manière la plus économique.» (Calgary)

Cependant, il est ressorti de manière parfaitement claire que la plupart des gens sont extrêmement attachés à un principe fondamental du filet de sécurité sociale, soit le devoir de la société canadienne de venir en aide aux personnes dans le besoin.

«Ne pas abaisser les objectifs à atteindre dans le cadre des programmes sociaux, mais atteindre ces objectifs de manière plus efficiente.» (Halifax)

### Le lancement du processus de renouveau

**Conseil :** Les participants aux conférences convenaient que le régime de sécurité sociale du Canada devait être réexaminé dans son ensemble, mais leurs avis divergeaient sur les principes et les normes qui devraient inspirer les réformes.

«La réforme structurelle des régimes sociaux devrait comporter un réexamen de leurs principes fondamentaux. Nombre de participants ont soutenu que, lorsque des principes fondamentaux tels que l'universalité ou l'interdiction des frais modérateurs faisaient obstacle à la réforme, ils devaient être réévalués. Des solutions de rechange globales comme un revenu annuel garanti devaient être envisagées...» (Calgary)

«... On s'est attardé longuement dans les discussions en atelier sur la nécessité de réformer les programmes de sécurité du revenu. Ces programmes sont perçus comme étant mal orientés et mal organisés, en plus de constituer une désincitation importante au travail...»



secteurs ou activités qui, selon un grand nombre des participants aux conférences, devraient être maintenus et, bien souvent, renforcés.

- Le gouvernement est résolu à honorer la tradition canadienne d'aide au développement international. Cependant, il doit également tenir compte des contraintes financières. Le budget réduit les dépenses consacrées à l'aide au développement international de 2 pour cent en 1994-95; ces dépenses seront ensuite maintenues à ce niveau. L'aide internationale continuera cependant de dépasser \$2,6 milliards par année, soutenant avantageusement la comparaison (en proportion du FNB) à l'aide fournie par d'autres pays industrialisés.
- Le gouvernement fournit une aide financière à un grand nombre de groupes d'intérêt. Certains d'entre eux jouent un rôle socio-culturel, tandis que d'autres servent des intérêts plus particuliers. Le plan d'action financier du gouvernement oblige celui-ci à établir un ordre de priorité entre toutes ces demandes de soutien financier. La politique actuelle d'aide aux groupes d'intérêt sera réexaminée en vue de réduire l'effort global du gouvernement dans ce domaine et d'inciter les groupes d'intérêt à se financer davantage auprès d'autres sources.
- Le gouvernement s'est engagé, dans le discours du Trône du 18 janvier, à réformer le régime de pension des députés. Il y aura notamment élimination des possibilités de cumul, qui permettent aux députés à la retraite de toucher une pension tout en recevant une rémunération pour les fonctions qu'ils exercent dans des organismes ou conseils gouvernementaux.

Ainsi que l'ancien Premier ministre de la Saskatchewan Allan Blakeney l'a rappelé à la conférence de Toronto, la réduction de la taille de l'État et l'élimination du « gaspillage » dans ses activités ne permettront pas de régler le problème du déficit. Les frais de fonctionnement de l'administration fédérale, y compris les traitements des fonctionnaires (mais la défense étant exclue), représentent moins de la moitié du déficit de 1993-94. En fait, près de 70 pour cent de l'ensemble des dépenses fédérales en 1993-94 – soit \$106 milliards – sont représentées par les intérêts de la dette publique, les versements aux particuliers au titre de la sécurité de la vieillesse et de l'assurance-chômage, par exemple, et les transferts aux provinces.

- Le gouvernement réduit les budgets de fonctionnement, notamment celui du ministère de la Défense, de \$400 millions en 1994-95 et de \$620 millions en 1995-96 et les années suivantes.
  - D'autres compressions toucheront le budget de la défense. Les dépenses consacrées à ce domaine cette année seront inférieures d'environ 5 pour cent dans l'absolu à leur niveau de 1993-94, si l'on tient compte de l'annulation de l'achat des hélicoptères EH-101. Le budget réduit les dépenses consacrées à la défense de \$3,6 milliards sur trois ans. Ces dépenses seront donc, en 1996-97, inférieures de près de 8 pour cent à leur niveau de 1993-94.
  - Le gel salarial actuellement appliqué à tous les employés fédéraux est prolongé d'encore deux ans. Les augmentations annuelles de traitement dans la fonction publique sont également suspendues pour deux ans. Cette mesure touchera également le gouverneur général, le Premier ministre, toutes les autres personnes élues ou nommées au niveau fédéral et les sociétés d'Etat. Ces économies supplémentaires au titre de la masse salariale atteindront \$1 milliard d'ici 1996-97.
  - En consultation avec les représentants d'employés, le gouvernement examinera toutes les opérations afin de déterminer si de nouvelles économies peuvent être obtenues au-delà de celles identifiées dans ce budget et dans les budgets précédents. Si des économies suffisantes peuvent être identifiées cette année, le gouvernement est disposé à raccourcir l'application du gel des salaires et des augmentations annuelles de traitements.
  - L'aide fédérale aux entreprises prend la forme à la fois de subventions directes et d'encouragements fiscaux. Le budget comporte plusieurs mesures visant à réduire ces dépenses, notamment une diminution du budget des organismes de développement régional et la réduction ou l'élimination des crédits d'impôt spéciaux pour certaines régions. Après 1994-95, les économies permises par ces mesures et les autres réductions des transferts aux entreprises s'élèveront à plus de \$225 millions par année.
- Le gouvernement n'est cependant pas d'accord pour éliminer toutes les formes d'aide aux entreprises. Il faut par exemple continuer à appuyer l'adoption de technologies nouvelles et une aide ciblée à l'intention des petites entreprises – des

fonctionnement inutilisés, ce qui devrait pouvoir dissuader les gestionnaires de dépenser inutilement ces fonds en fin d'année.

## La réduction de la taille et des dépenses de l'État

**Conseil :** Les participants aux conférences ont souvent fait valoir que les Canadiens étaient tout simplement « surgouvernés ». Des économies devraient être réalisées grâce à une réduction des activités et des services fédéraux.

« Plusieurs participants ont recommandé un gel des salaires de toutes les administrations publiques pour 3 ou 4 ans. Plusieurs participants, dont des représentants du patronat, ont demandé l'abolition des subventions aux entreprises. » (Montréal)

« Réduire les dépenses prévues pour la défense tout en tenant compte des pertes d'emplois que cela peut entraîner. Éliminer le cumul d'avantages pour les parlementaires. Privatiser et sous-traiter certains services gouvernementaux – ou, à tout le moins, les exposer au jeu de la concurrence. » (Halifax)

« Une réduction appréciable de la taille des ministères fédéraux, voire une diminution de leur nombre, était jugée souhaitable. Les participants ont cité les exemples de nombreuses entreprises privées qui avaient considérablement réduit leurs effectifs et accru leur productivité... » (Calgary)

**Réponse :** Il ne fait aucun doute que les dépenses publiques doivent être réduites afin d'éviter une hausse destructrice de la dette publique et d'alléger le fardeau fiscal. Le budget de 1994 comporte des mesures visant à réduire le coût des activités fédérales.

Le gouvernement est déterminé à faire preuve du leadership auquel les Canadiens s'attendent, comme l'ont montré les conférences. Il faut bien être conscient qu'une réduction appréciable de la taille de l'État pourrait signifier l'élimination ou la compression de programmes et de services gouvernementaux. Il a été indiqué à la conférence de Montréal que « si des sacrifices doivent être faits, ils doivent être équitablement répartis entre tous les groupes de la société ». Le budget est conçu en fonction de ce principe, mais sans sacrifier la protection des plus vulnérables ni déroger au bon sens économique.



répartir les responsabilités et rôles respectifs. Cela devrait permettre aux gouvernements de réduire les chevauchements et dédoublements, tout en améliorant la prestation de services importants.

- Le Conseil du Trésor vient de renforcer le pouvoir donné à son Secréariat de mener rapidement et indépendamment des évaluations de l'efficacité des programmes gouvernementaux. Le Secréariat élaborera des cadres analytiques pour examiner les nouveaux programmes, comme celui des travaux d'infrastructure ou les dispositions de remplacement du programme d'adaptation et de redressement de la morue du Nord. De plus, les méthodes d'évaluation seront améliorées dans les ministères fédéraux. Ces programmes d'évaluation et leurs résultats seront mis à la disposition du Parlement et du public.

- Les ministres sont en voie d'examiner les commissions et organismes existants afin de voir si certains ne sont plus nécessaires ou pourraient servir plus efficacement les Canadiens à l'aide d'un personnel et d'un budget réduits.

- Les entreprises qui font affaires avec le gouvernement disposeront d'un numéro d'enregistrement unique en mai 1994. Cela contribuera à éliminer les dédoublements et chevauchements actuels au niveau fédéral, de même qu'à alléger les coûts des entreprises. Le gouvernement est aussi en voie d'établir des normes de prestation des services fédéraux qui seront publiées.

- Le rapport du vérificateur général est un outil extrêmement important qui contribue à l'efficacité de la gestion des programmes et à la discipline financière du gouvernement. Au cours de l'année à venir, le gouvernement présentera un rapport sur les mesures destinées à améliorer la gestion et la reddition de comptes dans la fonction publique, afin de répondre aux préoccupations exprimées par le vérificateur général.

- Le gouvernement est également très désireux de mettre au point des encouragements appropriés pour inciter les fonctionnaires à gérer leurs ressources avec prudence. Par exemple, le Conseil du Trésor accroit la disposition de report des budgets de fonctionnaires des ministères, en la portant de 2 à 5 pour cent. Cela permettra de reporter une proportion supérieure, d'un exercice à l'autre, des budgets de



finances de la Chambre des communes sera chargé de réexaminer – notamment en consultant le public – les règles applicables à l'imposition de ces fiducies.

## L'élimination du gaspillage et des dédoublements

**Conseil :** Les participants aux conférences ont été quasiment unanimes à déclarer que, à leur avis, les programmes et activités du gouvernement donnaient lieu à un gaspillage considérable et que les divers paliers de gouvernement dilapidaient l'argent des contribuables en menant des activités qui faisaient double emploi.

« Les modes actuels de prestation des services publics donnent lieu à du gaspillage. Parmi les suggestions figuraient la mise en application des recommandations du vérificateur général et l'emploi des méthodes comptables en vigueur dans le secteur privé. » (Calgary)

« Éliminer les dédoublements en renforçant la coopération fédérale-provinciale ... Offrir aux gestionnaires du secteur public des incitations à dépenser moins que prévu dans leur budget ... On a suggéré à maintes reprises que les programmes gouvernementaux devraient constamment être surveillés et évalués. » (Halifax)

« L'État doit procéder à une évaluation rigoureuse de tous ses postes de dépenses et éliminer tout gaspillage des ressources ... On demande également de décentraliser la gestion de l'appareil de l'État et de responsabiliser les fonctionnaires. » (Montréal)

Réponse : La réduction du déficit tout en assurant l'aide nécessaire aux Canadiens – et en rétablissant la crédibilité des institutions – oblige à mettre fin au gaspillage et à la mauvaise gestion. Le gouvernement prend des mesures concrètes à cet égard.

- L'une des toutes premières mesures prises par le Premier ministre à son entrée en fonction a consisté à réduire la taille du cabinet et à limiter strictement le personnel ministériel. Ces mesures, combinées à d'autres, permettent d'économiser \$13 millions par année d'après les estimations.
- Sous la direction du ministre des Affaires gouvernementales et du renouveau de la fonction publique, le gouvernement fédéral s'efforcera, en collaboration avec les provinces, de mieux

- Le gouvernement n'a pas décidé d'instituer un impôt sur les successions ou la «fortune», ainsi que l'avaient suggéré certains participants aux conférences. Le gouvernement estime qu'il existe d'autres façons, plus efficaces, d'améliorer l'équité du régime fiscal.
- Malgré les recommandations formulées lors de certaines conférences, le gouvernement n'a pas relevé les taux d'imposition ni augmenté le nombre de tranches d'imposition. Il a plutôt accru ses recettes en réduisant ou en éliminant les avantages fiscaux accordés autant aux sociétés qu'aux particuliers, de la manière la plus équitable possible.
- Les propositions favorisant un impôt uniforme soulèvent un certain nombre de questions importantes qu'il faudrait régler à la conceptualisation d'un tel impôt. Par exemple, un impôt uniforme serait probablement moins équitable que le régime actuel, avec son barème progressif et ses dispositions qui tiennent compte de la situation familiale ou personnelle propre à chaque contribuable. Étant donné qu'un impôt uniforme s'applique à un taux unique, il tend à augmenter les impôts des petits et moyens contribuables, tout en réduisant ceux des particuliers à revenu supérieur.
- De plus, la plupart des régimes d'impôt uniforme éliminent un grand nombre de déductions ou de crédits. Cela signifie que le régime fiscal ne prévoirait plus de mesures telles que le crédit pour dons de charité, qui stimule les contributions au secteur bénévole.
- Certains participants aux conférences, de même que les auteurs d'un grand nombre de lettres, ont proposé d'imposer les gains des loteries. Le budget ne propose aucune mesure en ce sens, parce que le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces un accord en vertu duquel ces dernières versent chaque année des paiements compensatoires – environ \$48 millions en 1992-93 en contrepartie d'un retrait total du gouvernement fédéral du domaine des loteries. Il faut également se rendre compte que, même s'ils n'imposent pas les gains, les gouvernements provinciaux tirent des recettes considérables des loteries. Moins de 50 pour cent des mises sont redistribuées en prix.
- Certains participants aux conférences ont exprimé leur opposition au régime fiscal des fiducies familiales – plus précisément à la règle des 21 ans. Le Comité permanent des

- indépendants et les employés des entreprises sans régime de pension par rapport aux travailleurs membres d'un régime de pension. Le gouvernement publiera un document d'étude qui analysera les besoins d'une société vieillissante en matière de services, la nécessité d'apporter des changements au régime public de pensions pour en assurer l'intégrité financière et les modifications qui pourraient devoir être apportées aux encouragements fiscaux actuels pour promouvoir l'épargne-retraite, notamment par le biais des REER, dans le secteur privé.
- Le gouvernement s'est engagé à rendre le régime de taxe de vente plus simple pour les entreprises et plus équitable pour les consommateurs, tout en continuant d'obtenir les recettes dont nous avons besoin pour atteindre nos objectifs financiers. L'une des grandes priorités consistera également à améliorer le régime fiscal de manière à favoriser la coopération et l'harmonisation entre les autorités fédérales et provinciales. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a déjà commencé à étudier la manière dont ces objectifs pourraient être atteints; il présentera son rapport à la Chambre au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 1994.
  - Le budget ne propose pas d'impôt minimum sur le revenu des sociétés. Le gouvernement fédéral applique actuellement un impôt sur le capital des grandes sociétés au Canada. Cet impôt, qui rapporte environ \$1 milliard par année, permet de s'assurer que toutes les grandes sociétés contribuent à l'effort de réduction du déficit. En outre, les grandes institutions financières sont assujetties à un impôt sur le capital qui remplit la même fonction qu'un impôt minimum.
  - La meilleure façon de procéder dans ce domaine – ainsi qu'en témoigne le rapport publié récemment par la Commission ontarienne sur l'équité fiscale – est d'améliorer le fonctionnement du régime actuel d'imposition des sociétés au lieu d'instituer un impôt minimum. Le budget propose un certain nombre de mesures visant à resserrer le régime fiscal des sociétés et à s'assurer qu'elles paient leur juste part d'impôt.
  - En ce qui concerne les prélèvements sur la masse salariale, le budget ramène, en 1995, les taux de cotisation d'assurance-chômage à leur niveau de 1993. Ces taux seront maintenus en 1996, à moins que la situation du compte de l'assurance-chômage ne permette de nouvelles réductions.



## L'amélioration du régime fiscal

**Conseil :** Si la plupart des participants aux conférences étaient hostiles à toute forme d'augmentation des impôts, ils estimaient également que le régime fiscal manquait d'équité et d'efficacité, en particulier dans le domaine de la TPS. Ils considéraient que des mesures dans ce domaine permettraient d'accroître les recettes publiques en faveur des programmes d'aide à la création d'emplois et de la réduction du déficit.

«Rajuster les niveaux de cotisation REER afin d'accroître les recettes publiques. Simplifier la TPS. Harmoniser la TPS et les taxes provinciales. Établir un impôt minimum sur les sociétés.» (Halifax)

«Les points sur lesquels les participants se sont joints dans ce domaine concernaient les impôts sur la masse salariale et leur incidence sur l'emploi. Le sentiment général était que cette incidence devait être soigneusement étudiée et que d'autres sources de recettes publiques devaient être envisagées.» (Toronto)

«Accroître le nombre des tranches de revenu imposable, relever les taux applicables aux revenus supérieurs et les diminuer en bas de l'échelle, pour obtenir un barème plus progressif.» (Toronto)

«Il faut simplifier la structure fiscale actuelle. Les gouvernements doivent comprendre qu'ils taxent le même contribuable ... Le gouvernement devrait envisager un «impôt uniforme» pour des raisons d'équité, de simplicité et de visibilité.» (Calgary)

Réponse : Un certain nombre de modifications sont proposées dans le budget afin d'améliorer l'équité et l'efficacité du régime fiscal tout en accroissant les recettes. Cependant, il est souvent exact, comme l'a fait remarquer un participant à la conférence de Toronto, que «ce qui apparaissait comme une «échappatoire» à l'un était clairement considéré comme un droit acquis pour l'autre».

■ Le budget ne réduit pas les plafonds des cotisations aux

REER. Même si quelques-uns des participants aux conférences étaient favorables à cette idée, la plupart étaient fermement convaincus qu'une réduction des plafonds des cotisations désavantagerait considérablement les travailleurs



- Il inscrit également le déficit sur une trajectoire qui permettra d'atteindre, d'ici 1996-97, l'objectif du gouvernement, qui est de ramener le déficit à 3 pour cent du PIB.
- L'option prépondérante qui s'est dégagée des conférences était que le gouvernement ne doit pas adopter une politique de réduction aveugle des dépenses, en particulier à cause des préoccupations que continue de susciter l'économie canadienne. Les compressions de dépenses prévues dans le budget reflètent cette opinion : elles mettent l'accent sur le resserrerment des budgets de fonctionnement, la réduction des dépenses dans les domaines de la défense et de l'aide internationale, de nouvelles restrictions salariales dans la fonction publique, des diminutions des subventions et une réforme des programmes de sécurité sociale.
  - Le gouvernement n'est pas d'accord avec certains des participants aux conférences selon lesquels une réduction draconienne des dépenses serait appropriée en 1994-95 par rapport à l'exercice précédent. Il partage le point de vue des autres participants, selon lesquels des mesures trop sévères pourraient menacer les progrès économiques nécessaires à l'amélioration des finances publiques à moyen terme.
  - Le budget applique des restrictions rigoureuses aux dépenses de programmes. Ces dernières devraient augmenter légèrement en 1994-95 et rester à peu près au même niveau en 1995-96. Plus de 80 pour cent des mesures financières prévues dans le budget prennent la forme de réductions des dépenses.
  - Il est clair qu'une politique équilibrée de réduction du déficit – tout en stimulant la croissance, en protégeant les Canadiens qui en ont le plus besoin et en voyant aux imprévus – exigera de la patience, une planification attentive et d'autres efforts en vue de dégager un consensus parmi les Canadiens. C'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement ne considère pas que l'adoption d'une loi imposant un calendrier d'équilibrage du budget soit la solution.
  - Certains participants aux conférences ont proposé que l'État procède à une émission spéciale d'obligations à faible taux d'intérêt pour contribuer à la réduction du déficit. Le gouvernement n'envisage pas une mesure de ce genre, parce qu'il doute fortement qu'un nombre suffisant de Canadiens soient disposés à accepter des rendements inférieurs aux taux du marché pour justifier le coût d'un tel programme.

## LES FINANCES PUBLIQUES ET LA GESTION DE L'ÉTAT

Les participants à chacune des conférences en avaient long à dire sur le défi représenté par le déficit et la dette publique, sur les façons d'accroître les recettes publiques et la manière dont l'État gère ses activités pour le compte des contribuables.

### Mettre fin à la hausse du déficit et de la dette

**Conseil :** La plupart des participants convenaient que la dette fédérale de \$500 milliards – résultat des emprunts contractés pour couvrir les déficits annuels – représente un problème de taille qui menace la santé de l'économie et hypothèque l'avenir de nos jeunes. Cependant, aucun consensus n'a pu être dégagé sur le rythme de réduction du déficit et les mesures nécessaires à cette fin.

*«Ramenner le déficit à 3 pour cent du PIB en trois ans devrait être un objectif minimum ... Une loi imposant l'équilibre budgétaire a été préconisée ... L'augmentation des dépenses consacrées aux programmes existants devrait être platonnée.» (Calgary)*

*«De façon générale, le représentants du milieu du travail et des groupes sociaux se sont prononcés en faveur d'une augmentation des recettes, c'est-à-dire d'une hausse des impôts frappant les sociétés et les Canadiens riches. La plupart des représentants du milieu des affaires, par contre, préconisaient une réduction des dépenses, allant d'une politique prudente et graduelle de compressions à des coupures «draconiennes ...»» (Toronto)*

Réponse : Le gouvernement a clairement indiqué que, à ses yeux, la reprise en main des finances publiques constitue un élément essentiel de sa stratégie de croissance économique et de création d'emplois. Il prend dans le budget des mesures déterminées afin de résorber le déficit, mais il adopte à cette fin une approche équilibrée – et progressive – afin de protéger les Canadiens qui en ont le plus besoin.

- Le budget de 1994 propose des mesures qui, combinées à des hypothèses prudentes de croissance économique, ramèneront le déficit de \$45.7 milliards en 1993-94 à \$39.7 milliards en 1994-95 et à \$32.7 milliards en 1995-96.

Un large éventail de suggestions ont été exprimées lors des conférences en vue d'améliorer le système d'éducation et de formation professionnelle. Ce défi – notamment permettre aux Canadiens d'acquérir les compétences nécessaires sur un marché du travail en évolution rapide, et la politique du gouvernement en matière de prêts aux étudiants – sera abordé dans le cadre de la stratégie de réforme de la sécurité sociale menée cette année par le ministre du Développement des ressources humaines.

## Les obstacles au commerce interprovincial

**Conseil :** Les obstacles au commerce interprovincial constituent un problème de taille. Ils freinent la croissance économique et la création d'emplois au Canada, diminuent la compétitivité de nos entreprises et alourdissent le coût des interventions publiques.

«Les participants invitent de plus le gouvernement fédéral à prendre le leadership pour supprimer les barrières interprovinciales qui limitent les échanges d'une province à l'autre.» (Montréal)

«... les barrières commerciales entravent la croissance et exercent une influence négative sur nos perspectives économiques ...» (Halifax)

**Réponse :** Le gouvernement fédéral est entièrement d'accord avec ces opinions. Le ministre de l'Industrie travaille depuis un certain temps avec les provinces au règlement de cette question et a coprésidé les négociations à l'issue desquelles les ministres provinciaux de l'Industrie se sont engagés à s'entendre sur une réduction des obstacles au commerce dans 11 secteurs clés d'ici la fin de juin 1994.



«Dépenser davantage pour la formation et l'enseignement ...  
Établir des normes nationales de résultats ... Améliorer le  
programme de prêts aux étudiants. Créer des emplois d'été  
destinés aux étudiants dans le cadre de ce programme.  
Réformer l'aide aux étudiants pour que le financement  
corresponde aux coûts.» (Halifax)

«Les participants ont notamment demandé que le  
gouvernement fédéral se retire de la gestion des programmes  
de formation et qu'il fournisse plutôt des incitatifs aux  
entreprises privées, ... afin que celles-ci s'impliquent  
davantage dans la formation des travailleurs et des  
sans-emploi.» (Montréal)

«L'aide publique aux programmes de formation doit être  
destinée en priorité aux secteurs présentant un potentiel de  
croissance ... on pourrait recourir à des encouragements  
fiscaux pour stimuler les investissements du secteur privé  
dans les programmes de formation et d'apprentissage ...  
l'expérience a démontré que les meilleurs programmes de  
formation étaient les programmes coopératifs.» (Toronto)

**Réponse :** Le gouvernement est déterminé à contribuer à  
l'amélioration des résultats enregistrés par le Canada sur les  
plans de l'éducation et de la formation. Outre la réforme de la  
sécurité sociale lancée par le gouvernement, le budget appuie  
cet engagement en finançant :

- De nouveaux programmes d'apprentissage qui offriront aux  
jeunes des solutions de rechange en matière de formation.
- Un Service jeunesse qui permettra aux jeunes d'acquérir  
des compétences et de l'expérience.
- Le rétablissement des fonds nécessaires à un programme  
national d'alphabétisation.
- Un programme d'éducation préscolaire destiné aux enfants  
autochtones et des ressources financières accrues pour les  
études postsecondaires des étudiants des Premières nations.

De même, le budget épargne les trois conseils  
subventionnaires – qui financent la recherche universitaire –  
des mesures de réduction des dépenses prévues pour cette  
année et l'an prochain; de plus, les ressources annuelles des  
conseils augmenteront par la suite de 1,5 pour cent.



«... on demande cependant que le gouvernement fédéral dépense davantage pour la recherche et le développement.» (Montréal)

«Les mesures incitatives offertes par l'État devraient soutenir la «nouvelle économie». Actuellement, les encouragements fiscaux, la politique de développement régional et les subventions soutiennent fréquemment l'économie du passé.» (Calgary)

«Une amélioration de la R-D est essentielle à la création d'emplois à long terme.» (Toronto)

**Réponse :** Le gouvernement est parfaitement d'accord pour dire que la prospérité du Canada, à long terme, dépend de l'acquisition et de l'application des technologies en émergence et de connaissances nouvelles. Les produits et services de la «nouvelle économie» représentent une proportion croissante du commerce mondial; pourtant, le Canada enregistre un déficit à ce chapitre.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'engage dans le budget à renforcer l'aide à la recherche-développement, à mettre en place un réseau technologique canadien, à instituer un programme d'ingénierie qui aidera les petites entreprises à engager du personnel technique compétent, à accroître le capital-risques à la disposition des entreprises nouvelles et innovatrices, ainsi qu'à soutenir l'industrie spatiale dans les domaines où le Canada a manifestement acquis un avantage concurrentiel au niveau international. Les dépenses fédérales à ce titre devraient être supérieures à \$750 millions au cours des trois prochains exercices.

Parallèlement, les Canadiens ne devraient pas négliger l'importance des secteurs économiques plus traditionnels. Ces derniers doivent être incités à exploiter les technologies et les méthodes de la «nouvelle économie».

## L'éducation et la formation professionnelle

**Conseil :** Les systèmes d'éducation, de formation professionnelle et de recyclage doivent être améliorés au Canada. Cela est indispensable si l'on veut que les Canadiens et Canadiennes participent avec succès à la nouvelle économie mondiale.

«Les participants à la conférence ont unanimement demandé que soit allégé le fardeau qu'imposent les nombreux règlements de l'administration publique» (Montréal)

«Le poids de la réglementation et de la paperasserie, selon les participants, est un frein considérable qui va à l'encontre de la rentabilité des entreprises et, par voie de conséquence, de la création d'emplois.» (Halifax)

«Le gouvernement devrait commander un examen global des dispositions réglementaires fédérales, provinciales et municipales afin de déterminer celles qui pénalisent la création d'emplois et d'en évaluer les coûts et les avantages.» (Toronto)

**Réponse :** La réglementation devrait promouvoir la compétitivité et la croissance tout en continuant de répondre aux besoins essentiels en matière de santé, de sécurité et d'environnement. L'évaluation de l'effet de la réglementation sur la compétitivité sera intensifiée, et un groupe de travail interne sera constitué afin d'élaborer dans les meilleurs délais, au niveau fédéral, un régime législatif plus souple en vue d'alléger le fardeau imposé aux entreprises par les coûts d'observation de la réglementation. L'examen entrepris dans le domaine de la réglementation permet déjà d'éliminer des sources d'inefficience. Par exemple, Transports Canada apportera plus de 400 améliorations aux règlements au cours des cinq prochaines années; 300 d'entre elles seront menées à bien au cours des 12 prochains mois. Le président du Conseil du Trésor a également invité instamment les Canadiens à jouer un rôle actif dans la réforme de la réglementation. Des exemplaires du projet de réglementation fédérale pour 1994 – document qui décrit les modifications proposées et les règlements que le gouvernement se propose d'instaurer cette année – sont disponibles au public pour fins d'examen et d'observations.

## Vers la «nouvelle économie»

**Conseil :** Les participants aux conférences ont bien souvent conseillé au gouvernement de prendre conscience de la «nouvelle économie» – une économie fondée de plus en plus sur l'informatique, la technologie et la recherche-développement – et d'en favoriser le développement.

- Premièrement, répondre, à la lumière des préoccupations exprimées par les petites entreprises, aux principales questions d'encadrement de l'économie nationale, à savoir le régime fiscal, la réglementation et la paperasserie ainsi que la prestation des services.
- Deuxièmement, veiller à ce que les programmes soient réaménagés de manière à appuyer efficacement les petites entreprises dans le cadre des nouvelles réalités concurrentielles qui caractérisent l'économie mondiale.

Un nouveau processus coopératif devra faire participer le secteur de la petite entreprise à la refonte des programmes d'aide qui lui sont destinés, par le biais d'un groupe de travail entreprises-Etat. L'accès au capital est un sujet qui préoccupe un certain nombre de petites entreprises. Des propositions seront formulées par un groupe de travail entreprises-Etat sur les questions de climat des affaires, pour que nos institutions et nos marchés financiers répondent mieux aux besoins des petites entreprises. Le gouvernement procédera également à la création d'un fonds d'investissement canadien pour contribuer à fournir aux entreprises innovatrices, qui sont à la fine pointe de la technologie, les capitaux dont elles ont besoin. La conception de ce fonds sera mise au point en consultation avec le secteur privé.

Les prélèvements sur la masse salariale – les cotisations d'assurance-chômage par exemple – peuvent freiner la création d'emplois. C'est la raison pour laquelle le budget propose de réduire les dépenses d'assurance-chômage et d'abaisser les taux de cotisation à partir de 1995. Le réexamen des programmes de sécurité sociale qui est maintenant en cours permettra de procéder à des diminutions plus importantes par la suite, ce qui contribuera à soutenir et à renforcer la capacité de création d'emplois des entreprises.

## L'élimination de la surréglementation, l'allègement de la paperasserie

**Conseil :** Les entrepreneurs ainsi que d'autres participants aux conférences ont dénoncé la surréglementation et la paperasserie imposées par les gouvernements, en soulignant leurs importants effets négatifs sur la croissance, la compétitivité et la création d'emplois en particulier dans le secteur de la petite entreprise.



- L'élimination de l'exonération cumulative des gains en capital de \$100,000.

- La réduction de la déduction fiscale et du crédit pour TPS au titre des frais de repas et de représentation.

- L'élimination de certains avantages fiscaux destinés à la petite entreprise dans le cas des grandes sociétés privées.

- La réduction ou l'élimination des crédits d'impôt à l'investissement à dimension régionale qui n'ont pas permis d'attirer de nouveaux investissements de manière économique.

- Le resserrement de diverses dispositions qui permettaient aux sociétés, notamment aux institutions financières, de payer moins d'impôt qu'elles l'auraient dû.

Le budget propose également d'appliquer un critère de revenu au crédit en raison de l'âge de manière que ce dernier bénéficie aux personnes âgées dont le revenu est faible ou modeste. Environ 75 pour cent des personnes âgées continueront de bénéficier du montant total de ce crédit.

Il est également proposé d'étendre l'imposition des prestations d'assurance-vie financées par les employeurs à la première tranche de \$25,000 d'assurance. Cela éliminera un élément d'iniquité entre les employés qui bénéficient d'un régime d'assurance financé par leur entreprise et ceux qui doivent payer de leur poche, sur leur revenu après impôt, une assurance-vie.

## Le rôle essentiel de la petite entreprise

**Conseil :** Les petites et moyennes entreprises sont les principaux moteurs de la croissance de l'emploi au Canada. Il faut prendre des mesures pour les aider à réaliser leur potentiel de croissance.

*«Les petites entreprises sont désavantagées, en particulier sur le plan de l'accès aux capitaux, ce qui réduit leur capacité de création d'emplois.» (Toronto)*

*«Les petites entreprises souffrent de la majoration récente du taux de cotisation d'assurance-chômage et de la prudence des consommateurs.» (Halifax)*

**Réponse :** Le gouvernement présente dans le cadre du budget un document sur la croissance des petites entreprises, qui décrit un plan d'action global visant à dynamiser le secteur de la petite entreprise. Deux thèmes principaux inspirent ce document :



une large mesure à stimuler les discussions et la coopération intersectorielles et intergouvernementales nécessaires à une croissance économique plus vigoureuse de même qu'à un renforcement des possibilités d'emploi.

## Le fardeau fiscal

**Conseil :** Le fardeau fiscal (imposé par tous les paliers de gouvernement) était considéré comme un obstacle à la compétitivité du Canada ainsi qu'à la capacité des entreprises d'investir et de créer des emplois – ce qui, en fin de compte, réduisait la capacité fiscale des gouvernements.

*« Presque tous les participants ont demandé que le gouvernement réduise le fardeau fiscal afin de restaurer la compétitivité et la légitimité du système fiscal canadien. »*  
(Montréal)

*« Pas de nouvelles augmentations d'impôt ... toute augmentation nette d'impôt stimulera probablement l'économie souterraine. »* (Calgary)

**Réponse :** Le gouvernement est conscient du phénomène croissant de « saturation des contribuables ». Son objectif est de renforcer la croissance et de réduire le déficit de manière à pouvoir diminuer les impôts au cours des prochaines années. Cependant, il est impératif de s'attaquer au problème grave que constitue le déficit du Canada. À près de \$46 milliards cette année, le déficit fédéral dépasse de plus de \$13 milliards le niveau prévu il y a seulement 10 mois. Si l'on néglige ce problème, il entraînera de nouveaux emprunts considérables, ce qui conduira inévitablement à une augmentation des impôts à l'avenir.

Pour réduire le déficit, le gouvernement a mis l'accent sur les compressions de dépenses. Ces dernières représentent plus de 80 pour cent des mesures de réduction du déficit prises par le gouvernement.

Le budget propose un certain nombre de mesures visant à rendre le régime fiscal équitable et plus efficace, tout en accroissant les recettes publiques, notamment :

et des investisseurs, le gouvernement restera fermement déterminé à maintenir l'inflation à un niveau entre 1 et 3 pour cent.

Cependant, lorsqu'il considère la difficile période de récession que le Canada a traversée, le gouvernement ne peut se résoudre à admettre que des initiatives de dépenses immédiates n'ont aucun rôle à jouer. Des mesures doivent être prises pour soutenir le regain de confiance des consommateurs et la relance de l'emploi. C'est l'une des raisons importantes à l'origine du programme d'infrastructure de \$6 milliards. En outre, en investissant dans le réseau routier et les autres équipements publics du Canada – de même qu'en contribuant à mettre en place un « autoroute informatique » à la fine pointe de la technologie – nous améliorerons aussi la compétitivité, la productivité et la capacité de création d'emplois à long terme de l'économie.

Les participants à la conférence de Halifax ont proposé que le gouvernement élabore des modalités de financement des travaux d'infrastructure par le secteur privé – seul ou en partenariat avec l'État. Voilà une orientation qui devrait être étudiée plus à fond par tous les paliers de gouvernement. Cependant, au lieu d'accepter des retards éventuels, le gouvernement fédéral a décidé de mettre en application le programme à frais partagés de travaux d'infrastructure tel qu'annoncé plus tôt.

La nécessité d'une « stratégie nationale de l'emploi » a été soulignée dans un certain nombre de conférences. Cependant, les participants n'ont pas pu s'entendre sur une définition ou un plan d'action clair. Dans l'une des conférences, ce plan :

«... semblait impliquer une coopération des entreprises, du milieu du travail, des éducateurs et des formateurs, ainsi que des décideurs publics à tous les paliers, afin de tracer la voie à suivre pour parvenir à une économie de plein emploi.»  
(Toronto)

Le budget énonce les principaux éléments d'une stratégie globale de création d'emplois à long terme, qui comporte à la fois des mesures immédiates et une réforme permanente dans les domaines essentiels pour la croissance de l'emploi – en faisant appel au secteur des petites entreprises, aux sciences et à la technologie ainsi qu'aux transports. Des réexamens approfondis de la politique fédérale dans ces domaines contribueront dans

- C'est la raison pour laquelle le financement nécessaire aux initiatives nouvelles provient d'une réaffectation de fonds prélevés dans des programmes existants ou des économies réalisées dans d'autres secteurs.
- Le budget propose des mesures financières qui généreront en 1994-95 des économies brutes de \$3.7 milliards, qui passeront à \$13.6 milliards en 1996-97.

## Le rôle de l'État

**Conseil :** L'État peut et doit jouer un rôle important dans la promotion du renouveau économique. Cependant, nombre de participants ont fait valoir que les gouvernements devaient se concentrer sur les domaines dans lesquels leur contribution pouvait être la plus efficace – instaurer un climat économique favorable au secteur privé et plus particulièrement à la petite entreprise, réduire le fardeau imposé par la réglementation et le régime fiscal, et renforcer l'éducation.

*«L'État ne peut lui-même «créer» ces emplois ... Il devrait se retirer pour laisser le secteur privé investir et créer des emplois.» (Calgary)*

*«L'État ne doit pas chercher à engendrer directement des emplois ni tenter de relancer l'économie par un accroissement des dépenses publiques. L'État doit plutôt mettre en place des politiques d'encadrement qui favorisent le dynamisme du secteur privé, en particulier celui des PME, et qui établissent un environnement propice aux investissements.» (Montréal)*

**Réponse :** Le gouvernement convient que seul un secteur privé confiant et concurrentiel peut créer des emplois durables et bien rétribués en nombre suffisant pour les Canadiens. Cette philosophie sous-tend le budget et les autres mesures prises par le gouvernement. Par exemple :

- Le processus de remplacement de la TPS a été accéléré. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes présentera son rapport d'ici le mois de juin.
- Les efforts visant à réduire le fardeau imposé aux entreprises, notamment aux petites entreprises, par la réglementation publique seront renforcés.
- Afin de désamorcer les facteurs susceptibles, dans le pays, de pousser les taux d'intérêt et les coûts des entreprises à la hausse, ainsi que de miner la confiance des consommateurs



# L'ÉCONOMIE, L'EMPLOI ET LES CANADIENS

## Une orientation équilibrée

**Conseil :** Les participants à toutes les conférences ont

reconnu la gravité du problème du déficit et de la dette publique. Cependant, il était également évident que, aux yeux d'un grand nombre de participants, il était tout aussi important de stimuler la croissance économique et la création d'emplois, ainsi que de rétablir la confiance des consommateurs.

«Il est évident qu'une amélioration de la performance de notre économie est essentielle si l'on veut résoudre les problèmes financiers du gouvernement.» (Cahier de travail de la conférence de Montréal)

«Le budget n'inspirera pas confiance s'il vise un objectif particulier aux dépens des autres, c'est-à-dire la création d'emplois, la réduction du déficit ou la réforme des programmes sociaux. Il doit comporter de multiples volets.» (Toronto)

«Considérer le budget comme un investissement ... Il est justifié d'engager des investissements pour créer des emplois, de même que d'emprunter pour financer des investissements.» (Halifax)

**Réponse :** Cette approche équilibrée est au cœur même du budget de 1994. Par exemple :

- Au chapitre de la croissance et de l'emploi, le budget prévoit \$6 milliards – la part du gouvernement fédéral – pour la réalisation des travaux d'investissement qui amélioreront le capital physique de la nation; des mesures d'emploi et de formation des jeunes; la remise en état des logements, ainsi que du capital-risques pour la petite entreprise et les innovations technologiques. Il s'agit là d'investissements stratégiques qui permettront de relancer l'emploi et de redonner confiance en l'avenir aux Canadiens et Canadiennes.
- Le budget réduit les cotisations d'assurance-chômage en 1995 pour favoriser le retour des Canadiens au travail.
- Il tient entièrement compte de la nécessité de réduire l'ensemble des dépenses fédérales et d'abaisser le déficit de manière à instaurer des conditions plus propices à une croissance économique et à une création d'emplois durables.



## Nécessité d'une vision

**Conseil :** Le gouvernement doit agir en ayant une vision claire du but à atteindre par l'économie et le pays, ainsi que des moyens d'y parvenir.

«Le défi consiste pour le gouvernement à formuler cette vision, de même qu'un «plan de marche» qui nous permettra de réaliser cette vision et de résoudre les problèmes difficiles et interdépendants que constituent par exemple le chômage et le déficit.» (Toronto)

«Faire preuve de patience. S'attaquer aux questions économiques à l'aide d'un plan à court terme, d'un plan à long terme et d'une vision claire de l'avenir économique du Canada ... Les Canadiens sont prêts à collaborer avec l'État à la mise en oeuvre de solutions saines et durables.» (Halifax)

**Réponse :** Le budget répond à ces défis aussi bien à court qu'à long terme. Il finance des mesures concrètes en faveur de la création d'emplois et de l'expansion économique, tout en comportant des initiatives fermes de réduction du déficit.

Parallèlement, le gouvernement a annoncé sa volonté de procéder à un réexamen complet et à une réforme globale des politiques publiques qui déboucheront sur des actions efficaces à long terme afin de contribuer au renouveau de l'économie et au maintien de régimes sociaux conformes aux valeurs d'entraide du pays.

Ces réexamens seront alimentés par les idées et l'expérience des Canadiens de tous les milieux de manière à façonner une vision authentiquement nationale de l'avenir du Canada. Ils contribueront également à renforcer la volonté nationale et à mettre au point les autres mesures nécessaires pour réaliser cette vision. Un sommaire des réexamens prévus figure en annexe.

traduiront des stratégies de nature à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois, ainsi qu'à poursuivre les progrès enregistrés dans la réduction du déficit.

Ce processus est à la mesure du défi qui se pose au gouvernement et à tous les Canadiens et Canadiennes. Ainsi que l'a déclaré le ministre des Finances, « Si nous voulons assurer la reprise et la croissance du Canada, nous devons être en quête d'un but comme nation, retrouver la volonté collective d'agir. Ce dont nous avons besoin est un effort collectif de nature exceptionnelle, comme on en trouve peu d'exemples au cours de notre histoire nationale ».

## LES GRANDES PRIORITÉS

**Conseil :** Un grand nombre de participants aux conférences sont tombés d'accord sur les grands défis auxquels le gouvernement devait faire face. Ils ont convenu que ce dernier devait agir dans trois grands dossiers étroitement liés :

- Promouvoir la croissance, la création d'emplois et la confiance dans l'économie, tout particulièrement en venant en aide à la petite entreprise, en facilitant les innovations technologiques et en appuyant l'éducation et la formation professionnelle;
- Réduire le déficit principalement en comprimant les dépenses, et réaménager le secteur public afin que les contribuables en aient davantage pour leur argent et que l'État rende davantage compte de ses actes; et
- Réformer les programmes de sécurité sociale au Canada – en particulier l'assurance-chômage – afin qu'ils servent mieux les personnes dans le besoin, tout en permettant de réaliser en bout de ligne des économies dans la plus grande catégorie de dépenses publiques.

**Réponse :** Le budget de 1994 est tout à fait conforme à ces priorités, si l'on considère les mesures positives qui y sont financées, les examens de politiques annoncés et les réductions de dépenses qu'il prône. La croissance économique et la création d'emplois constituent l'objectif primordial; le succès du secteur des petites entreprises est d'une importance critique pour la réalisation de cet objectif; et la réduction du déficit ainsi que la réforme de la sécurité sociale sont indispensables au renforcement de l'économie et à l'augmentation des possibilités offertes aux Canadiens.

Les Canadiens ont également été invités par le ministre des Finances à lui écrire directement. Vers la mi-février, plus de 80 organismes et associations, de même que près de 14,000 particuliers, avaient fait parvenir leurs propositions et commentaires en vue de la préparation du budget.

## Une démarche en deux étapes

**Conseil :** Les participants aux conférences ont conclu qu'une refonte complète d'un grand nombre des politiques et programmes gouvernementaux était nécessaire et que cela exigeait, de la part du gouvernement, une volonté permanente de demander l'avis du public et, plus particulièrement, des personnes les plus touchées.

«La plupart des participants étaient d'avis qu'un processus ouvert de consultation était indispensable dans toute l'administration publique. Presque tous estimaient que la réforme des services sociaux, de l'assistance sociale et des soins de santé pourrait bénéficier d'une plus grande participation du public au processus de changement.»  
(Calgary)<sup>(1)</sup>

**Réponse :** Cette opinion souligne la raison pour laquelle le budget de février a été conçu comme le premier volet d'un processus en deux étapes, comme une première manche plutôt qu'une course complète.

Le budget propose des mesures importantes et de grande envergure dans plusieurs dossiers clés sur les plans économique et financier. Il sera suivi de consultations approfondies visant à examiner un large éventail de politiques et de programmes dans le but d'améliorer tant les résultats économiques et financiers que l'efficacité du gouvernement. De même, le processus de planification et de consultation budgétaires sera rendu encore plus ouvert.

À la lumière de ces consultations et de ces réexamens de politiques – assortis de délais fermes – les budgets futurs

<sup>(1)</sup> Les citations reproduites à la rubrique Conseil sont toutes extraites des rapports des conférences rédigés par les quatre instituteurs. Certaines reflètent le consensus des participants, tandis que d'autres expriment l'avis de certains ateliers ou particuliers.

## LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Le processus de consultation a été lancé de manière que la préparation du budget se déroule non plus à huis clos, dans le plus grand secret, mais dans des forums aussi ouverts que possible dans le bref laps de temps dont on disposait. Il sera élargi en vue de la préparation du budget de 1995.

Des conférences d'une journée ont été organisées dans chacune des quatre principales régions du Canada par des organismes indépendants du secteur privé. Elles se sont déroulées à Halifax (sous l'égide du Conseil économique des provinces de l'Atlantique), à Montréal (grâce à l'Institut de recherche en politiques publiques), à Toronto (sous la responsabilité du Forum des politiques publiques) et à Calgary (sous les auspices de la Canada West Foundation).

Chaque organisme a choisi, pour participer à la conférence qu'il organisait, environ 100 Canadiens et Canadiennes concernés, représentant toutes les couches de la société. Le ministre des Finances, Paul Martin, a assisté à chacune des conférences, tandis qu'un certain nombre d'autres ministres, de députés et de représentants des gouvernements provinciaux et municipaux, entre autres participants, y assistaient à titre d'observateurs. Pour aider les participants aux conférences et les Canadiens de façon générale à évaluer les défis et les options à prendre en compte dans le budget, des renseignements factuels ont été mis à leur disposition, notamment des documents d'information rédigés par le ministère des Finances. Ces derniers portaient, par exemple, sur les dépenses et les recettes fédérales, et analysaient la situation économique du Canada et les défis à relever.

D'autres initiatives ont été prises pour stimuler une large participation aux décisions devant inspirer le budget, notamment :

- Un débat télévisé d'une journée entière entre 38 éminents économistes et le ministre des Finances ainsi que le secrétaire d'État aux Finances;
- Un débat spécial au Parlement où les députés de tous les partis ont été invités à faire valoir les idées et les stratégies qui, à leur avis – et d'après leurs commentants – devraient être traitées dans le budget de 1994.



Pour toutes ces raisons, il était indispensable à notre avis de faire connaître – rapidement et directement – notre réaction aux commentaires et aux suggestions que nous avons reçus. Ce rapport fait ressortir les principales questions sur lesquelles un consensus ou un large appui s'est manifesté. Il résume la manière dont nous avons donné suite à ces conseils utiles et les raisons pour lesquelles, dans certains dossiers, nous avons choisi une option différente – ou pourquoi nous avons décidé de ne pas agir. Ce rapport répond également aux nombreuses remarques ou recommandations faites par des groupes plus petits ou des particuliers et qui ont souvent été reflétées dans les milliers de lettres que les Canadiens ont envoyées pour proposer leur avis sur les mesures budgétaires.

## Un premier pas important

Ces conférences ont constitué un premier pas important, et nous tenons à remercier les Canadiens et les Canadiennes qui y ont participé, ainsi que les organismes qui se sont chargés d'organiser les conférences. Ils ont accompli un travail vraiment extraordinaire, en particulier si on tient compte des délais serrés qu'impose le processus budgétaire. Le gouvernement est également très sensible au fait qu'un grand nombre de ministres des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que d'autres élus représentant tous les paliers de gouvernement, aient pris la peine d'assister aux conférences. Ce n'est que de notre coopération que les Canadiens peuvent espérer une résolution de nos problèmes nationaux.

Il y a encore du chemin à faire, et le processus de consultation doit être encore amélioré et élargi en vue de la préparation du budget de 1995. Ce qui ne changera pas, cependant, c'est notre conviction que toutes les étapes qui seront franchies dans le sens d'une ouverture et d'une accessibilité plus grandes du processus budgétaire seront autant de progrès importants dans l'amélioration du processus gouvernemental, dont le Canada sortira plus prospère, plus sûr et plus uni.



Le ministre des Finances  
l'honorable Paul Martin, c.p., député  
le 22 février 1994

## AVANT-PROPOS

Vers la fin de l'an dernier, le gouvernement fédéral a demandé à quatre organismes indépendants de contribuer à ouvrir le processus de consultations budgétaires. Il en est résulté, en janvier 1994, une série de quatre conférences régionales qui ont rassemblé un large éventail de Canadiens et de Canadiennes afin de discuter des défis économiques et des options stratégiques auxquels notre pays est confronté.

Les conférences avaient pour thème «Aborder les choix ensemble». Elles ont représenté un progrès bien réel dans la participation authentique du public au processus extrêmement important du budget.

Prendre part à ces délibérations a été tout à la fois une expérience stimulante et une source d'humilité. Les conférences ont fait ressortir les inquiétudes profondes que ressentent les Canadiens au sujet du chômage et des perspectives économiques du pays, de la dette publique et de l'important fardeau fiscal imposé aux contribuables, ainsi que de la capacité de la nation de maintenir un filet de sécurité sociale dont les Canadiens sont extrêmement fiers, et à juste titre.

## Le potentiel du partenariat

Les conférences ont également permis d'exprimer l'amour profond que la plupart des Canadiens ressentent pour leur pays, la valeur qu'ils attachent à ses forces et aux avantages qu'il procure, et leur attachement indéfectible aux principes d'équité et d'entraide. Avant tout, nous avons été frappés par la conviction qui inspire un grand nombre de citoyens, à savoir qu'un véritable esprit de partenariat – entre les régions, entre les entreprises, les travailleurs, les groupes sociaux et l'État, entre les élus, les fonctionnaires et les simples citoyens – peut apporter au Canada une prospérité et une sécurité sociale nouvelles au cours des prochaines années.

L'ampleur des préoccupations exprimées et l'éventail des conseils formulés dans le cadre des conférences ont clairement indiqué que le budget de 1994 ne devait être considéré que comme le point de départ d'un vaste processus de changement et d'amélioration auxquels les Canadiens et les Canadiennes aspirent. Un autre message qui s'est dégagé clairement des conférences était le désir de la population de voir ses représentants élus rendre davantage compte de leurs actes.

TABLE DES MATIÈRES

1	Avant-propos .....
3	Le processus de consultation .....
4	Une démarche en deux étapes .....
5	Les grandes priorités .....
6	Nécessité d'une vision .....
7	L'économie, l'emploi et les Canadiens .....
7	Une orientation équilibrée .....
8	Le rôle de l'État .....
10	Le fardeau fiscal .....
11	Le rôle essentiel de la petite entreprise .....
12	L'élimination de la surréglementation, l'allègement de la paperasserie .....
13	Vers la «nouvelle économie» .....
14	L'éducation et la formation professionnelle .....
16	Les obstacles au commerce interprovincial .....
17	Les finances publiques et la gestion de l'État .....
17	Mettre fin à la hausse du déficit et de la dette .....
17	L'amélioration du régime fiscal .....
19	L'élimination du gaspillage et des doublons .....
22	La réduction de la taille et des dépenses de l'État .....
24	La réforme du filet de sécurité sociale .....
27	Le lancement du processus de renouveau .....
27	Les suggestions de mesures budgétaires .....
28	Sécurité sociale .....
29	Assurance-chômage .....
30	Péréquation .....
30	Soins de santé .....
31	Conclusion .....
32	Annexe : Examens des politiques fédérales .....
33	





Février 1994

Le ministre des Finances  
l'honorable Paul Martin, c.p., député

---

# Aborder les choix ensemble

---

Réponse aux consultations pré-budgétaires





Réponse aux consultations pré-budgétaires

# Aborder les

# choix ensemble

Le ministre des Finances  
l'honorable Paul Martin, c.p., député

Février 1994